Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860)

Los itinerarios de la soberanía

Gabriella Chiaramonti

Fondo Editorial UNMSM

SEPS

ONPE

Serie Coediciones

Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía

Gabriella Chiaramonti

Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860)

Los itinerarios de la soberanía

Traducción de Jaime Riera Rehren

Fondo Editorial
UNMSM

SEPS

ONPE

ISBN: 9972-46-283-8
Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú N.°: 2005-3600

Primera edición: *Suffragio e rappresentanza nel Perú dell'800. Parte prima. Gli itinerari della sovranità (1808-1860)*. Torino: Otto Edittore, 2002.

Primera edición en castellano: Lima, mayo de 2005

© Gabriella Chiaramonti
© De la traducción: Jaime Riera Rehren
© Fondo Editorial UNMSM
© Oficina Nacional de Procesos Electorales
© Secretariado Europeo para las Publicaciones Científicas

Tiraje: 500 ejemplares

Imagen de carátula: Detalle del mapa de Sudamérica, dibujado por William Hack (1683)

La universidad es lo que publica

Centro de Producción Fondo Editorial
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Calle Germán Amézaga s/n Pabellón de la Biblioteca Central - 4.° piso - Ciudad Universitaria, Lima-Perú
Correo electrónico: fondoedit@unmsm.edu.pe
Página web: http://www.unmsm.edu.pe/fondoeditorial/

Director / José Carlos Ballón Vargas

—Producción—
Editor / Odín R. Del Pozo O.
Diagramador / Gino Becerra Flores

—Ventas y Distribución—
Edwin Matos Araujo
619-7000 (anexo 7530)

—Administración—
Erminia Pérez Vásquez
Telefax: 619-7000 (anexo 7529)

El presente estudio es fruto de una investigación sobre Le norme e le pratiche: percorsi dello stato e dell'amministrazione pubblica in America Latina. Secoli XVIII-XX *coordinada por el prof. Marcello Carmagnani, de la Universidad de Turín, y financiada conjuntamente por el MIUR (Ministerio de la Educación, la Universidad y la Investigación) y la Universidad de Padua.*

La traducción de esta obra ha sido financiada por el SUPS Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche

S E P S

Via Val d'Aposa 7 - 40123 Bologna - Italia
segr@alma.unibo.it - www.sepo.it

Contenido

Introducción 9

Capítulo I
El Perú en la crisis del imperio

Un virreinato aparentemente «tranquilo» 27
La «grande peur» 32
Intendentes y cabildos 44
De Bayona a Cádiz: el viraje de 1809 66
La «retroversión de la soberanía» 67
La cuestión del estatuto político de los «reinos» americanos 77
La convocación de las Cortes 89
Las ambigüedades de Cádiz 94

Capítulo II
La Constitución de Cádiz desembarca en Lima

Un virrey entre temores y juramentos 111
Las elecciones de los diputados de las Cortes ordinarias 125
Surge un problema: el recuento de los habitantes y de los ciudadanos 129
Las juntas en acción 137
La parroquia: un territorio complejo 149
Lima: una situación conflictiva 152

Los ayuntamientos constitucionales 156
La cuestión de los ayuntamientos «nuevos» 159
Lima y Cusco 164
La cuestión de la justicia 176
Las dinámicas en los pueblos: Puquina y Espíritu Santo de Caxa 186

Capítulo III
El legado de Cádiz (1821-1860)

Caudillos y constituciones 199
Una independencia «reluctante» y dividida 202
Los años de la experimentación institucional, entre violencia y legitimación 206
La definición de la ciudadanía política 218
La continuidad del ciudadano-vecino 229
La «nación cívica» 241
Las raíces municipales de la ciudadanía 256
El sufragio indirecto: territorialidad y representación 276
El colegio electoral parroquial 280
El colegio electoral de provincia 289
Ensayos de sufragio universal y directo 305
Caudillos y pueblos 320

Conclusiones 343

Mapas y tablas 349

Fuentes 367

Bibliografía 377

Introducción

El presente estudio busca analizar las formas históricas que asumieron en el Perú los procesos de definición de la ciudadanía política y de construcción de la representación en el curso de la primera mitad del siglo XIX. El período considerado abarca desde los últimos años del dominio colonial español hasta las décadas que siguieron al establecimiento de la nueva república independiente.

En el virreinato peruano, quizá en mayor medida que en los otros reinos y provincias que constituían la pilastra americana de la monarquía hispánica, el proceso que condujo a la independencia fue largo y contradictorio, así como fueron complejas las cuestiones políticas que se plantearon en los primeros decenios de vida republicana. La historiografía tradicional ha preferido, en general, adoptar sobre este período un enfoque «prosopográfico» y *événementiel*, narrando la gesta de los libertadores y caudillos que presidían la suerte del país y presentándolos como protagonistas absolutos de la actividad política. La embarazosa presencia de estos personajes ha acabado por relegar a un segundo plano otros procesos, más silenciosos pero no por ello menos relevantes, que se pusieron en marcha en aquella época y se prolongaron durante buena parte del siglo, marcando en el Perú, como en gran parte de la América española, la ruptura con el antiguo régimen y la progresiva adopción de los principios, lenguajes y prácticas del constitucionalismo liberal.

La verdad es que la extendida conflictividad e ingobernabilidad fueron las características más evidentes del período. Las

mismas élites de gobierno advirtieron muy pronto la divergencia entre el optimismo de la generación de la independencia y la realidad del país. En el Perú, como en otras recién creadas repúblicas hispanoamericanas, ellas parecieron resignarse a la idea de una América española diferente e «inmadura» respecto al occidente europeo como para poder realizar con éxito las grandes transformaciones políticas de la época liberal, idea que transmitía los ecos de antiguas y no resueltas disputas sobre la naturaleza del Viejo y del Nuevo Mundo. En 1842, en vísperas de una de las fases más agitadas de la vida política peruana, Bartolomé Herrera, prestigioso líder del partido conservador, afirmó con tonos dramáticos que la obediencia al poder constituido y el respeto de la autoridad y sus leyes habían muerto en los campos de batalla de la independencia.

Los testimonios de los contemporáneos y la misma historiografía han contribuido así a corroborar esta imagen de una América Latina marginada y aislada respecto al gran debate que se estaba desarrollando en aquella época al interior de los liberalismos occidentales sobre la ciudadanía, la representación, el sufragio y las condiciones de su ejercicio.

Sin embargo, en los últimos decenios se ha manifestado un renovado interés por las lógicas y ritmos de las revoluciones hispánicas y por el tema de la ciudadanía política, entendido éste como elemento central a partir del cual se constituyeron, tras la ruptura del orden colonial, nuevas comunidades nacionales y unas formas de poder legitimadas sobre nuevas bases. Se trata de aperturas historiográficas que en América Latina tienen relación también con las reflexiones suscitadas por los problemas que han planteado los recientes procesos de transición a la democracia.

La nueva reflexión historiográfica sobre los itinerarios del primer constitucionalismo hispánico ha conducido a poner en evidencia que, en realidad, el encuentro de la América española con las lógicas y problemas de la representación moderna tuvo lugar antes de la independencia y antes de que ello se verificara en buena parte de los países europeos, con la excepción del área angloamericana y la Francia revolucionaria. Las primeras elecciones se celebraron entre 1810 y 1812, como un intento de responder a la crisis de legitimidad política abierta en España tras las abdicacio-

nes de Bayona y luego con la aplicación de la Constitución de Cádiz.

Como es bien sabido, el texto gaditano tuvo una vida breve y agitada: ya en 1814 fue abrogado por Fernando VII al volver éste al trono de España, para ser posteriormente restablecido sólo durante el trienio liberal. Sin embargo, en Europa este texto constituyó, por lo menos hasta 1848, un modelo ideal y un punto de referencia obligado de todos los liberales que luchaban contra la Restauración, desde los carbonarios piamonteses a los decabristas rusos. Más allá del océano, fue aplicado en Nueva España y Perú, en una parte del virreinato de Nueva Granada, en Cuba, Guatemala y en Yucatán; pero en todas partes, incluso allí donde no estuvo vigente, ejerció una influencia notable en los experimentos institucionales de las nuevas repúblicas, especialmente en los aspectos que aquí nos interesan, es decir, las normas y prácticas que definían al ciudadano-elector y delineaban el proceso de construcción de la representación.

En alguna medida, la buena acogida americana a la Constitución es fruto de algunas de sus «ambigüedades», que pueden explicarse en el contexto histórico y en la coyuntura de crisis que la vio nacer. Por otra parte es también evidente que ella no fue concebida sólo para España, sino que reflejó intereses y sensibilidades de los representantes de ultramar, llegando a integrar algunos elementos de la constitución material e histórica de las áreas americanas. Los constituyentes gaditanos, en primer lugar los peninsulares, no se planteaban como objetivo principal la derrota del absolutismo, que ya estaba derrotado, sino más bien dar solución a los dramáticos problemas políticos abiertos con las abdicaciones reales (¿quién gobernaba en ausencia del rey y sobre la base de qué legitimidad?) y reconstruir una unidad que desde 1808 seguía fragmentándose, por obra de las numerosas juntas territoriales surgidas en la península para afrontar al usurpador francés y a las fuerzas centrífugas que se manifestaban en gran parte de los reinos y provincias americanas. De ahí la necesidad de constitucionalizar una idea de soberanía abstracta, unitaria e indivisible, y por lo tanto igual en todos los componentes del imperio. Una solución a la francesa que permitió, gracias al famoso primer decreto del 24 de septiembre de 1810, instaurar un régimen de asamblea y reivindi-

car para ella la soberanía nacional. Era una concepción que contrastaba con la sensibilidad de los representantes americanos, los cuales eran partidarios de una idea tradicional y mucho más concreta de la nación española, compuesta no por individuos sino por cuerpos territoriales, reinos, provincias y pueblos, a cada uno de los cuales correspondía una porción de la soberanía nacional.

Sin embargo, si bien los constituyentes españoles tenían muy presente el debate que se había desarrollado en la Asamblea Constituyente francesa, algunos de ellos habían leído con atención la dura polémica de Burke, que en sus *Reflections* sobre la revolución francesa reivindicaba la idea de la Constitución inglesa como «herencia», no tocada por la revolución de 1688, idea según la cual toda modificación gradual debía respetar el principio de referencia a la antigüedad (Costa 2000: 100). En el caso español, el legado al que no se estaba dispuesto en absoluto a renunciar lo formaban las «leyes fundamentales del reino», a las que se remitía el prólogo de la misma Constitución, las cuales habían garantizado y regulado las relaciones entre el monarca y su reino, representado en las Cortes antes que el «despotismo» de los Austrias y sobre todo de los Borbones aplastara dichos derechos. El tema de los «tres siglos de despotismo», que tendría una brillante carrera en América referido al período colonial, surgió en realidad en España en los años precedentes a la crisis dinástica.

Así, junto a la soberanía de la nación, los constituyentes reconocieron también la soberanía del rey y mantuvieron la religión católica como principio fundamental de la obligación política. La continuidad de estos elementos no pudo sino favorecer la aceptación de la Constitución en tierras americanas, donde ella fue recibida como una nueva forma de pacto entre el rey y sus súbditos, es decir, como una novedad que no ponía en tela de juicio las antiguas y consolidadas tradiciones ni las identidades culturales y políticas. La aparición del texto gaditano se inscribió concretamente, a través de los acostumbrados rituales de la publicación y el juramento, en la tradición de la antigua sacralidad colectiva. La ausencia de laicización en la obligación política tuvo un peso relevante en la conservación de una visión profundamente católica por parte de todos los actores implicados en las transformaciones liberales. Nunca fue dejado de lado el principio, crucial para el

iusnaturalismo católico de los siglos XVI y XVII, según el cual la sociedad físicamente organizada en grupos era un organismo ilimitado y natural, mientras que el Estado era algo artificial y limitado, no indispensable para los fines que los hombres se proponían (ANNINO 1999b: III, 171).

Respecto a lo proclamado en materia de soberanía, los constituyentes gaditanos innovaron mucho menos a la hora de definir al ciudadano que debía componer el cuerpo político, titular de la soberanía, y los fundamentos de la representación. En materia de ciudadanía, la revolución francesa había establecido una cesura importante, abriendo el tránsito desde el antiguo régimen de privilegios y desigualdades hacia la nueva época de derechos y libertades, y la centralidad del sujeto, en contraste con aquella celebración de la pertenencia que a partir de la Edad Media había exaltado la necesaria conjunción del individuo con la comunidad. La revolución proponía más bien unas formas nuevas de pertenencia, a la nación, a la sociedad, al Estado, y una identidad única definida precisamente por esas pertenencias, en lugar de las antiguas múltiples identidades locales a que daba origen el principio-ciudad, el momento «corporatista» (COSTA 2000: XI).

En lo que atañe a la representación, en Francia se dispuso la creación de nuevas circunscripciones territoriales, a partir de las cuales se inauguró el itinerario, ciertamente no fácil ni lineal, que llevó a la transformación jurídica de los grupos sociales del antiguo régimen en agregados numéricos de ciudadanos. En cambio, la Constitución de Cádiz por un lado renunció a definir con claridad y sobre la base de requisitos seguros al ciudadano, por lo que éste siguió siendo el «vecino» de la tradición ibérica identificado por las comunidades locales según el criterio de notoriedad, y por otro construyó la representación nacional a partir de las precedentes circunscripciones territoriales, dotadas de libertades «antiguas» que el nuevo equilibrio institucional acabó por reforzar y legitimar. El ciudadano del imperio liberal era «similar idealmente al *borgeois* de la Francia prerrevolucionaria, o al *householder* inglés, pero en 1812 se diferencia[ba] por los procedimientos constitucionales de identificación» (ANNINO 1999b: III, 162): no se le exigía una determinada edad ni un patrimonio cuantificable, ni tampoco la alfabetización; aparentemente debía poseer una casa pro-

pia y era ciertamente un padre de familia respetado por la comunidad a la que pertenecía. Por las repercusiones que ello tuvo en las áreas de intensa concentración de población indígena, es importante destacar el hecho de que se reconoció a los indios el derecho a ser vecinos, y por lo tanto ciudadanos, de modo que también las comunidades indígenas se convirtieron en fuente de derechos constitucionales.

Como circunscripción electoral básica fue establecida la parroquia, que aparece entonces como el complemento natural de la idea de ciudadanía liberal elaborada en Cádiz, casi un desarrollo coherente de aquellas «leyes fundamentales» de la monarquía que las Cortes habían reivindicado para legitimar su obra. Delegar la aplicación de determinadas leyes a las comunidades locales, en cuanto titulares de una jurisdicción propia, formaba parte sin duda de las llamadas leyes fundamentales. Por lo tanto no sólo la ciudadanía y la representación se reconocían en un fundamento comunitario y no individual, sino que el hecho de entregar a las asambleas parroquiales el poder de definir y controlar los requisitos de ciudadanía significaba incluir implícitamente en el nuevo constitucionalismo no pocos elementos de la tradición hispánica del gobierno moderado (Annino 1999b: III, 164 ss.).

El objetivo de los dos primeros capítulos es analizar los itinerarios culturales y prácticos a través de los cuales se fue desarrollando en la América española, especialmente en el virreinato del Perú, el encuentro entre el constitucionalismo gaditano y la tradición de la monarquía moderada o mixta, con su idea de una soberanía compartida por los estamentos y la Corona, donde las relaciones entre los diversos sujetos estaban reguladas por prácticas contractuales. Se trataba de una idea aún viva en América, apenas mellada superficialmente por el absolutismo borbónico; esta idea constituía el tejido que conectaba todas las argumentaciones y peticiones planteadas por los representantes americanos en Cádiz, en primer lugar su reconocimiento pleno como reinos dotados de fueros y privilegios análogos a los de los reinos peninsulares.

El primer capítulo trata de la situación del virreinato del Perú, aparentemente en calma en los momentos en que se abría en España la crisis de la monarquía, pero afectado de un profundo malestar tras las reformas territoriales, administrativas y económicas

emprendidas por los Borbones y la «*grande peur*» provocada por la rebelión de Túpac Amaru. La respuesta peruana a la crisis fue bastante más contenida *[che altrove]*: no se dieron en Lima fenómenos «juntistas», pero también aquí la crisis generó tensiones y expectativas y estimuló la difusión de las ideas que en otras partes, en las dos orillas del Atlántico, constituyeron el presupuesto conceptual en que se fundó la reacción a la inédita situación de «acefalía», de ausencia de una soberanía legítima, originada en las abdicaciones de Bayona. Precisamente la relativa tranquilidad que el virrey Abascal había logrado mantener hasta ese momento otorgó mayor relieve a las elecciones celebradas entre 1809 y 1811, la primera para elegir el representante del virreinato en el seno de la Junta Suprema Central y luego los diputados en las Cortes generales y extraordinarias. Las elecciones pusieron en marcha la primera fase del proceso que posteriormente conduciría al debilitamiento y deslegitimación de las autoridades de la Corona, al rechazo de las relaciones jerárquicas existentes hasta entonces entre las distintas ciudades y entre éstas y las áreas rurales, y por último al gradual quebrantamiento de los espacios políticos coloniales.

A este proceso está dedicado el segundo capítulo, que comienza con la descripción de las ceremonias con que se recibió en el Perú el texto gaditano. La aplicación de la Constitución promulgada en Cádiz generó sucesivas oleadas de complejos procesos electorales, mediante los cuales fueron designados los diputados que formarían parte de las Cortes ordinarias; pero sobre todo se instituyeron los ayuntamientos constitucionales, que impulsaron complejas dinámicas de progresivo rechazo a las autoridades coloniales, además de crecientes tensiones entre los núcleos principales y los nuevos municipios y entre los distintos segmentos étnicos de la población, especialmente en lo que atañe a la administración de justicia.

Cabe destacar aquí sólo algunos aspectos útiles para entender el legado que este período de agitada experimentación transmitió al futuro Estado independiente. En la península, pero sobre todo en los reinos y provincias americanas, la crisis política, que era completamente exógena, no había generado una renovación significativa de la sociedad, la cual, especialmente en los virreinatos más antiguos (Nueva España y Perú) donde la mayoría de la po-

blación era indígena, permanecía aún firmemente atada a estructuras tradicionales, corporativas y comunitarias, y a modos tradicionales de concebirse y representarse a sí mismas. Por otra parte, la Constitución fue promulgada en una fase de gran debilidad del Estado colonial, cuyos funcionarios no llegaron a aplicar cabalmente las reformas contempladas, en primer lugar la del aparato judicial, ni de administrar y controlar los resultados de la aplicación de la representación moderna.

Particularmente importantes y preñadas de consecuencias fueron las elecciones de los ayuntamientos constitucionales, contemplados por la Constitución en todos los núcleos urbanos, incluso de modestas dimensiones, sin distinciones étnicas ni relaciones jerárquicas.

La multiplicación de dichos organismos constituyó el factor más novedoso y dinámico de la situación: la debilidad del Estado y el tradicionalismo de la sociedad favorecieron un inesperado uso de dichos organismos por parte de las comunidades locales, incluso las rurales, en su gran mayoría indígenas. La difusión de los nuevos municipios electivos en las áreas rurales cuestionó las jerarquías que anteriormente atribuían a los núcleos más grandes dotados de cabildo, en general capitales de circunscripciones territoriales, derechos jurisdiccionales y de representación en el territorio controlado por ellos. El hecho de que, en el vacío provocado por la ausencia de una reforma del aparato judicial y aprovechando también algunas normas provisorias dictadas en esta materia por las Cortes, los ayuntamientos pudieran controlar la administración de justicia y actuaran como filtro también en cuestiones fiscales, terminó por neutralizar el proyecto constitucional de división de poderes, generando en cambio una masiva transferencia de poderes del Estado a las nuevas instituciones y creando la idea de una soberanía «municipal» y local, contrapuesta a la soberanía de la nación. Para estos actores colectivos, durante mucho tiempo la soberanía estaría físicamente situada no en la nación, entidad abstracta e incomprensible, sino en el pueblo, o mejor dicho en los pueblos, o sea en ellos mismos, y no se delegaría nunca de manera irreversible a la nación y sus parlamentos.

El texto gaditano, que habría tenido que organizar un imperio liberal centralizado, acabó entonces permitiendo la creación de

una multitud de municipios, independientes e iguales entre sí, a los que la misma Constitución otorgaba poderes políticos, en primer lugar el de controlar los requisitos del acceso al sufragio, y que se definían soberanos, en cuanto —como se ha dicho— se apropiaron de las funciones jurisdiccionales anteriormente ejercidas por el aparato administrativo colonial.

Lejos de consolidar el centro del imperio, la representación política moderna llevó a reforzar a las periferias, legitimando a actores colectivos como las comunidades, las cuales interpretaron las novedades introducidas por la Constitución como la posibilidad de perpetuar en el nuevo orden el antiguo principio de la limitación del poder, no importando que fuera éste monárquico o republicano.

Sobre este substrato de ideas y prácticas extendidas se sitúa en el Perú la creación de la nueva república independiente, tema del que se ocupa el tercer capítulo. Los conflictos entre caudillos, expresión de proyectos regionales diferentes y opuestos, que la élite de la capital no fue capaz de afrontar y resolver durante mucho tiempo, constituyeron el rasgo más evidente de las primeras décadas de vida del nuevo Estado. Pero cabe destacar, además, que el contrapunto de la «anarquía» de los caudillos fue una intensa producción constitucional y legislativa: entre 1823 y 1861 fueron promulgadas siete constituciones y un número aún más alto de reglamentos y leyes electorales. El hilo conductor de las páginas que se refieren a dichos años consiste en el análisis de estos textos, que reprodujeron, amplificándolas, las ambigüedades de la Constitución gaditana. El análisis de las leyes está acompañado, cuando ha sido posible, por el estudio de los documentos, registros y actas electorales, de los que emerge, entre otras cosas, la significativa presencia de la población indígena.

En materia de ciudadanía, sufragio y representación, estos textos heredaron no pocos elementos de la Constitución de Cádiz. El ciudadano peruano fue definido sobre la base de requisitos genéricos y no cuantificables, que en la práctica volvían a proponer el perfil del «vecino» pre y postgaditano, es decir, el de un individuo económicamente independiente y socialmente reconocido. El criterio de notoriedad siguió siendo decisivo, en cuanto las leyes atribuyeron a los municipios y parroquias el poder inapelable de

verificar la posesión de dichos requisitos, sin intervención alguna de los funcionarios del Estado. Puesto que durante todo el siglo no fue exigida la alfabetización para tener derecho a voto, el cuerpo electoral permaneció amplio y comprendió a una parte considerable de la población indígena, la cual podía también ser elegida en las municipalidades y acceder a cargos intermedios en el proceso de construcción de la representación nacional.

Las circunscripciones electorales a partir de las cuales se construyó la representación nacional fueron las parroquias y las provincias, definidas estas últimas en equivalencia con los límites de las precedentes circunscripciones administrativas coloniales (partidos y corregimientos). El sistema electoral indirecto de dos niveles, simplificado con relación al sistema gaditano (que contemplaba cuatro grados), recordaba más bien el modelo de la Constitución francesa de 1791. En Francia dicho sistema fue entendido como el único modo de conciliar dos imperativos igualmente obligatorios: el consenso democrático que constituía la base del orden político *(le nombre)* y la formación de la voluntad política racional, necesaria para la subsistencia del Estado *(la raison)*.[1] En el contexto peruano, el modelo permitió conciliar el orden de tipo comunitario y jerárquico con el principio individual de la representación liberal y acercar las comunidades locales a la soberanía representativa, aunque fuese a través del filtro de los distintos organismos intermedios (colegios electorales de parroquia y de provincia), transitorios pero dotados en su ámbito de poderes fuertes e inapelables.

Pese a las repetidas tentativas de limitar su número y sus poderes, así como de definir de una vez por todas su carácter administrativo, no representativo ni político, las municipalidades se difundieron principalmente en ciudades, villas y pueblos de cualquier tamaño y composición étnica. Además de asumir el control de los elementos básicos del proceso de construcción de la representación (listas electorales y censos de la población), los municipios continuaron durante largo tiempo, gracias a la fragilidad y ausencia del nuevo Estado, administrando la justicia local y negociando, ora con los caudillos ora con los funcionarios estatales, la cesión de sus recursos.

[1] Referencia al título del libro de Patrice Gueniffey (1993); a propósito del sufragio indirecto, cf. pp. 41 y 70 ss.

Mediante una forma inédita de sincretismo político, las comunidades locales consiguieron transformar la ciudadanía liberal en un nuevo instrumento para defender los tradicionales recursos de autonomía; a ello contribuyó también la complejidad de la sociedad peruana, su composición multiétnica, la fuerte presencia del elemento indígena y la fluidez de los procesos culturales durante los tres siglos que precedieron a la independencia. Puesto que en su territorio las comunidades administraban justicia, reconocieron a sus municipios una soberanía que les pertenecía «originariamente» en cuanto cuerpos naturales de la sociedad, en contraposición a la del Estado. Pueblos de todo tipo y tamaño afirmaron en repetidas ocasiones a lo largo del siglo que pretendían reasumir el ejercicio directo de dicha soberanía, especialmente en aquellas ocasiones en que hacían pública su decisión de romper el pacto que los vinculaba a un gobierno acusado de no defender el bien común, y de apoyar la sublevación de un nuevo caudillo. El lenguaje utilizado por las proclamas en tales circunstancias (documentos escritos, elaborados en asambleas de vecinos presididas por las autoridades electivas locales) muestra la vigencia del esquema contractualista de la tradición iusnaturalista, tan importante en las fases de la crisis y de la independencia; y subraya además la dificultad de consolidar la crucial distinción entre la titularidad y el ejercicio de la soberanía, implícita en la representación política moderna.

Detrás de los caudillos emerge por lo tanto el universo de los pueblos que legitiman y apoyan su acción y que estipulan con ellos un pacto cuya definitiva formalización se verificará luego gracias a la promulgación de una nueva Constitución. Ésta, más que un rol propiamente «constitutivo» del nuevo Estado, y de estabilización y racionalización de un determinado equilibrio de poder, desempeñaba una más limitada función de legitimación del nuevo titular del poder político. Lo que explica también la intensa producción de textos constitucionales en los primeros decenios después de la independencia y hasta 1860.

Se siguieron entrelazando entonces en el Perú la idea de una soberanía «múltiple», físicamente distribuida entre las comunidades locales organizadas, y la idea de dos posibles ciudadanías, una nacional y una local, a lo que correspondía una representa-

ción dividida: a la representación local de los municipios, que pertenecía a la sociedad natural, preestatal, se añadía o contraponía según las circunstancias la del Estado, referida a una entidad abstracta, que por consiguiente podía ser puesta en discusión, ya que su legitimidad era transitoria. Este conjunto de convicciones y prácticas, producto en última instancia del encuentro entre la tradición del gobierno moderado y el liberalismo gaditano, fue avalado por las mismas élites con la intención de que la República, tan abstracta e impersonal, fuera una realidad aceptable, gracias también a la antigua concepción de la soberanía repartida y extendida, a los ojos de las comunidades locales. Lo que refleja de manera muy elocuente las ambigüedades y dilemas de la soberanía republicana es el lenguaje de los documentos políticos y constitucionales, a menudo redactados y promulgados no en nombre del pueblo, sino de *los pueblos*.

Ya se ha dicho que la producción constitucional y legislativa, en materia de ciudadanía, sufragio y representación, fue muy intensa en los primeros decenios republicanos. También se votó con mucha frecuencia en el Perú para elegir organismos nacionales, regionales y municipales. En el curso del siglo XIX se votó mucho más que en el siglo siguiente, dado que nunca fue puesto en discusión, ni siquiera por parte de los caudillos, el principio de la representación electoral. A la inestabilidad de la cúpula correspondió la constante y activa presencia de organismos y asambleas electivas, congresos, convenciones y asambleas constituyentes, instituciones completamente nuevas en regiones que desde el siglo XVI no habían podido ejercer una representación en asambleas. Su actividad fue central en el proceso de construcción del nuevo Estado y de la nueva comunidad política, sobre todo porque una vez desaparecida la legitimidad del rey fue la sociedad misma la que debió definir las modalidades e instituciones para gobernarse.

En general, las leyes y constituciones han sido poco estudiadas, por ser consideradas ineficaces. Escribe Abelardo Gamarra que en la fantasmagórica ciudad de Pelagatos, representación caricatural de una provincia del Perú profundo, las leyes se parecían mucho a un teatro, «por sus infinitas puertas de escape» (GAMARRA 1905: 91). En materia de elecciones decimonónicas, la historiografía peruana se ha quedado durante largo tiempo prisio-

nera de aquello que ha sido definido como una «nueva Leyenda Negra», según la cual en América Latina la representación moderna parece ser que fue sustancialmente un fracaso.[2] Se ha dado amplio espacio a las impresiones de los contemporáneos, a las reflexiones críticas, a las denuncias formuladas dentro y fuera de las aulas parlamentarias y a las caricaturas de la literatura satírica y de costumbre: un «universo di percezioni collecttive» que forma parte también de la historia del sufragio y que, por lo tanto, no es suficiente como eje interpretativo principal (Annino 1995: 8). Desde ese punto de vista, las elecciones de la época liberal aparecen casi como una farsa, una reiteración absurda, inexplicable y carente de todo interés, de actos sin reales implicaciones políticas en los que la mayoría de la población, sobre todo la parte indígena, parece ser que participó de forma pasiva y desinformada. En general se atribuía la causa de todo ello a la violencia de los caudillos, a la extendida corrupción y manipulación de los gobiernos y a la falta de educación de gran parte de la población, a la vez víctima y cómplice involuntaria de fraudes y desmanes.

Desde luego, no se puede negar que esta situación fue en parte real; pero la violencia, los fraudes y la corrupción no son exclusivos del Perú y de América Latina, no constituyen algo específico suyo. En lo que se refiere al caso italiano, por ejemplo, la lectura de algunas páginas del *Viaggio elettorale* de Francesco de Sanctis, o del *Ministro della mala vita* de Gaetano Salvemini, puede proporcionar algunos interesantes elementos de reflexión comparada.[3] De cualquier forma, advierten algunos estudios recientes dedicados tanto a Europa como a América Latina, es necesario antes que nada definir con precisión lo que se entiende por prácticas ilegales con relación a los diferentes contextos históricos y sociales, nacio-

[2] Ver «Introducción» en A. Annino (1995: 7). Respecto a los estudios sobre las elecciones en el Perú, la referencia obligada es J. Basadre (1980b), y el trabajo más reciente de S. López Jiménez (1997). En ambos casos la atención se concentra especialmente en el siglo XX, mientras que el siglo XIX y sus leyes y prácticas electorales no están analizados directamente a partir de la documentación. Existen también algunos artículos de C. McEvoy, U. Mücke, V. Peloso y V. Peralta, relativos a específicos procesos electorales o aspectos de ellos, que serán citados más adelante.

[3] Ver De Sanctis 1983, en particular las pp. 153-157 y 191-195 (el viaje al que se refiere se llevó a cabo durante las elecciones de 1874-1875); Salvemini 2000 alude a los procesos electorales celebrados entre 1904 y 1913.

nales y locales, y a las normativas vigentes: qué es lo que pertenece al ámbito de la corrupción y la manipulación y qué es lo que hay que incluir en la categoría genérica de las presiones ejercidas sobre el electorado (Pireti 1998: 111-132).[4]

En sociedades básicamente rurales como las latinoamericanas, los vínculos de solidaridad, de subordinación y de lealtad personal tuvieron un peso inevitable en las prácticas electorales; pero los principios de deferencia y de influencia social no constituían un valor central solamente en América Latina. En la Gran Bretaña victoriana predominó, durante un buen tiempo, la dimensión comunitaria del voto como símbolo de una red de influencia de la que el elector y el elegido formaban parte integrante, en una estrecha y tradicional relación de obligación política (Cammarano 1988: 845). Las *malpractices* fueron un fenómeno muy extendido y, a pesar de los repetidos intentos de definir y circunscribir lo que se debía considerar como corrupción electoral, serán contrarrestadas eficazmente tan sólo después de que en 1885 el *Redistribution of Seats Act* pudo redefinir los límites de muchos colegios electorales, rompiendo el cordón umbilical que ataba a los electores con los notables.

Detenerse solamente en las prácticas ilegales o «corruptas» es en todo caso poco productivo, porque implica el riesgo de reproducir la idea de una «congénita» incapacidad peruana e hispanoamericana para comprender y utilizar correctamente los mecanismos de la representación moderna.

Si se invierte la óptica y en vez de concentrarse en las fases conclusivas (el voto y sus resultados) se miran las elecciones como un proceso, entonces el análisis de las constituciones y leyes, cruzado con la lectura de los documentos que describen su aplicación concreta, hace emerger en primer lugar las diferentes fases en que se articulan las elecciones, cada una de las cuales puede asumir distintas valencias según el contexto en que se sitúa. Ello es particularmente evidente en el Perú, donde el sufragio amplio y el sistema indirecto, unidos a la realidad de un territorio complejo y de una población en gran parte diseminada, contribuían a dilatar los plazos y a multiplicar los escenarios en que se movían los sujetos implicados.

[4] Para América Latina, cf. las observaciones de Posada-Carbó 2000: 611-644.

En segundo lugar, la lectura de las normas permite comprender cómo algunas «anomalías» del proceso que se suelen considerar ilegales, en realidad estaban si no contempladas por lo menos permitidas por las leyes o por el silencio de la ley, con el cual el legislador parecía querer delegar a las comunidades locales y a sus códigos tradicionales de comportamiento la definición de algunos aspectos del proceso mismo, sobre todo en las fases iniciales que implicaban una amplia participación popular.

En general, del análisis paralelo de las normas y de las prácticas emerge la principal dificultad que tuvieron que afrontar en el curso del siglo los grupos dirigentes peruanos. El desfase cronológico entre la precoz introducción de un sufragio amplio que legitimó las autonomías locales y su sincretismo político, y la consolidación de las élites «nacionales», que en el Perú fue más lenta y difícil que en otros países, acabó condicionando el itinerario de la representación política moderna. Para poder consolidar el nuevo espacio nacional, las élites de gobierno del país andino tuvieron que afrontar el problema de cómo invertir la tendencia a la fragmentación del territorio. Tuvieron que construir el Estado desde abajo, a partir de sus fragmentadas raíces municipalistas, no desde arriba o desde el centro. En los otros países occidentales, para garantizar la gobernabilidad, las élites ampliaron gradualmente la ciudadanía y la extensión del voto; en el Perú el recorrido fue exactamente al revés, ya que desde el momento mismo de la independencia el cuerpo electoral era muy amplio y a ello se debió la fuerza de las autonomías locales. El gran dilema de las élites no consistió entonces en cómo y en qué medida ampliar el universo de los votantes, sino en cómo administrar y canalizar las dinámicas electorales para que reforzaran y no debilitaran el centro del sistema político, con el objetivo de resolver los graves y perdurables problemas de gobernabilidad que afligían al país. Ellas tuvieron que entablar con las comunidades locales, que controlaban los elementos básicos del proceso electoral, un desafío que se prolongó durante todo el siglo, hasta la solución de aquel nudo gordiano con las importantes reformas aprobadas en el bienio 1895-1896. Pero esto es otro capítulo de la historia del sufragio y la representación en el Perú del siglo XIX, al que se dedicará un siguiente estudio.

Muchas son las personas que con gran generosidad me han ayudado en el largo recorrido de esta investigación. Angelo Ventura estimuló siempre mis estudios y, como experto de historia italiana, me proporcionó importantes elementos de evaluación comparativa. Marcello Carmagnani ha seguido de cerca mis investigaciones y me llevó a participar en proyectos de estudios (sobre las «Formas históricas del Estado en América Latina» y sobre «Las normas y las prácticas. Itinerarios del Estado y la administración pública en América Latina, siglos XVIII-XX») que bajo su conducción han significado para mí etapas de crecimiento y colaboración con colegas italianos y extranjeros, además de ser el canal a través del cual me ha sido posible acceder a los fondos necesarios para ir al Perú, a Berlín y a Washington. Antonio Annino me llamó a colaborar en el número de los «Quaderni Storici» dedicado a *Notabili Elettori Elezioni*, del que fue editor junto a Raffaele Romanelli, y en el proyecto de investigación que condujo a la publicación del volumen sobre la *Historia de las elecciones en Iberoamérica*; además me ha ofrecido, en fructíferas conversaciones, la preciosa contribución de sus conocimientos y reflexiones. A ellos doy las gracias por haber leído, todo o en parte, este texto que independientemente de sus resultados mucho les debe. Agradezco además a Raffaele Romanelli por sus consejos en ocasión de su desempeño como comentador en el congreso sobre *Absolutismo, constitucionalismo y orden liberal en América Latina*, celebrado en Turín en enero de 1999.

Todos los colegas del Departamento de Historia de la Universidad de Padua estimularon y facilitaron mi trabajo; agradezco especialmente a Cristina La Rocca, cuya lectura «externa» del manuscrito me proporcionó útiles sugerencias; el personal administrativo del Departamento y de la Biblioteca me ofreció un gran respaldo en todas las fases del trabajo, incluyendo los traslados al extranjero, las investigaciones bibliográficas y la preparación del texto y del material accesorio.

Guardo otras importantes deudas de gratitud fuera de Italia y en ultramar. Scarlett O'Phelan Godoy se interesó activamente en mi estudio y lo estimuló continuamente, ofreciéndome incluso la calidez de su hogar y de su familia. Especialmente a ella y a Carlos Contreras debo la oportunidad de exponer y discutir los objetivos y primeros resultados de mi investigación en varias sedes presti-

giosas, como el Curso de Maestría en Historia de la Universidad Católica del Perú, el Instituto de Estudios Peruanos, el Instituto Riva-Agüero (Escuela de Altos Estudios de la Pontificia Universidad Católica del Perú). He aprovechado además la posibilidad de reunirme y cotejar ideas con otros estudiosos, como Cristóbal Aljovín, Paul Gootenberg, Carmen McEvoy, Cecilia Méndez, Ascención Martínez Riaza, Nuria Sala i Vila, Paul Rizo-Patrón, Charles Walker, con quienes comparto el entusiasmo y el compromiso de estudiar el Perú sin pesimismo ni idealizaciones, de hacer una historia no de lo que el Perú no es, no ha sido, no ha tenido —como dice Cecilia Méndez—, sino una historia de las cosas que han ocurrido.

Doy especialmente las gracias a Rosario de Zela Anamaría y a Nancy Herrera Cadillo, de la Biblioteca Nacional del Perú, a Carlos Gálvez Peña, del Instituto Riva-Agüero, a Avelina Christmann del Iberoamerikanisches Institut de Berlín, que me han ofrecido, además de su preciosa y constante colaboración, el calor de su amistad en momentos a veces muy difíciles para mí. Otras personas han hecho de mi estancia en el Perú una experiencia digna de recordar: agradezco a Bruno Podestá, a Rubén y Marta Cáceres, a Adela y Teresa Airaldi Panettiere (o sea Cucha y Tere, madre y tía de Bruno), a Enma Urquiaga, de Trujillo. La casa de Cucha y Tere, la Sala de Investigaciones de la Biblioteca Nacional, la casona Riva-Agüero, sede del Instituto del mismo nombre, son lugares en los que me he sentido a mis anchas, gracias a quienes vivían y trabajaban en ellos, en una ciudad como Lima donde no siempre es fácil vivir y hacer investigación.

Un último agradecimiento a Sergio y Paolo, que con paciencia y dedicación han aceptado convivir con mis interminables papeles peruanos y con el ansia que me provocaban. A ellos les dedico este libro.

Verona, noviembre de 2002

* * *

Quiero añadir ahora otros agradecimientos: en primer lugar al Rector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, doctor Manuel Burga, que me ha dado la posibilidad de publicar la obra en versión castellana; y a Cristóbal Aljovín de Losada, que se ha empeñado con gran tenacidad para obtener los necesarios recursos financieros. Agradezco al SEPS (Secretariado Europeo para las Publicaciones Científicas), que ha proporcionado gran parte de los fondos para financiar la traducción del libro; a la ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales) y al Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, que coeditan este trabajo, y a todo el personal del Fondo mismo. Por último, un reconocimiento especial a Jaime Riera Rehren que, traduciendo el libro, ha ido resolviendo con infinita paciencia todas mis dudas y perplejidades.

El texto que aparece ahora en castellano es sustancialmente igual al original italiano; algunos pequeños cambios conciernen sobre todo la actualización de la bibliografía.

Verona, abril de 2005

Capítulo I
El Perú en la crisis del imperio[5]

De la suma de soberanías de los pueblos, nace la soberanía de la provincia que componen, [...]; y la suma de soberanías de las provincias constituye la soberanía de toda la nación [...]. Luego para que haya una verdadera representación de toda la soberanía nacional, es preciso que haya una verdadera representación de la parte que en ella tiene la soberanía de América; y no será verdadera, sino cuando sea proporcional á la suma de soberanías de sus provincias, que es proporcional á la suma de soberanías de los pueblos, que es proporcional á la suma de sus individuos.

Discurso del Sr. Ramón Olaguer Feliú,
diputado suplente por la ciudad de Lima
a las Cortes Generales y Extraordinarias,
isla de León, 11 de enero de 1811.[6]

Un virreinato aparentemente «tranquilo»

Cuando en 1808, con las abdicaciones de Bayona, Carlos IV y Fernando VII cedieron la Corona de España a Napoleón y José Bonaparte abriendo así la crisis devastadora que arrollaría progresivamente la monarquía y el imperio, el virreinato del Perú (o Nueva Castilla) atravesaba un período de relativa calma, tras varias décadas de tensiones agudas. Desde 1806 gobernaba el virreinato José Fernando de Abascal y Sousa, marqués de la Concordia, quien permanecería en su cargo hasta 1816 afianzándose muy pronto como el «hombre fuerte» del imperio (LYNCH 1983: 183-186).[7]

[5] R. Romano hace notar que en el caso español hay que utilizar con cautela la definición de «imperio», que nunca se usó en el lenguaje de la época, ya que se trata de una realidad especial, de un imperio con «un centro in cerio senso frammentato [...], policentrico», constituido por la Corona de Castilla, a la que con el tiempo se habían incorporado otros reinos que conservaban, por lo menos en derecho, sus propias características específicas. No era casual que se hablara de «Españas» y no de «España». Romano recuerda que para F. Chabod el imperio español era como una «federazione di paesi»; cf. GANCI & ROMANO 1991: 6-7, 478; ROMANO 1992: 144-145.

[6] Colección Documental de la Independencia del Perú, tomo IV, *El Perú en las Cortes de Cádiz*, vol. 1, investigación, recopilación y prólogo por G. Durand Flórez, Lima, Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, 1974 (en adelante CDIP 1974b: IV, 1), p. 47.

[7] El título de marqués de la Concordia le fue otorgado a Abascal el 30 de marzo de 1812, como gesto de reconocimiento por haber creado en Lima el Regimiento de la concordia española del Perú, un cuerpo de milicia cívica compuesto de españoles

El territorio controlado desde Lima llegó a abarcar una buena parte de la América meridional sujeta a la Corona española, pero en el curso del siglo XVIII sufrió un drástico recorte, como consecuencia de las reformas político-administrativas aplicadas a partir del reinado de Carlos III de Borbón (1759-1788). En un primer momento se instituyeron el virreinato de Nueva Granada y la capitanía general de Caracas, que comprendían aproximadamente los actuales Venezuela, Colombia, y Ecuador.[8] Posteriormente, la creación del virreinato del Río de la Plata supuso la mutilación más dolorosa, ya que se sustraía al control de Lima y de los poderosos comerciantes de su Tribunal del Consulado todo el Alto Perú (actual Bolivia), el cual incluía los enclaves argentíferos de Potosí y Oruro y gran parte de los circuitos comerciales vinculados a ellos.[9] Por otra parte, la integración de la larga franja de costa desértica comprendida entre Iquique y Antofagasta al nuevo virreinato rioplatense hacía de la capitanía general de Chile, instituida en 1778, un territorio aún más lejano y aislado y, por lo tanto, más autónomo de Lima.[10]

Por mucho que el siglo borbónico hubiese asistido a un constante crecimiento demográfico, también desde este punto de vista las graves amputaciones territoriales disminuyeron la importancia del Perú respecto al otro antiguo virreinato, el de Nueva España. Sobre la base de los datos suministrados por el entonces virrey Gil de Taboada y Lemos, en 1792 la población alcanzaba a 1.072.122 habitantes: 136.311 eran españoles, 608.912 indios (57,50% del total) y 244.437 mestizos; 41.398 eran mulatos, negros

y criollos, que debería contribuir a disipar —como afirmaba el decreto de Abascal— «rivalidades perjudiciales e impropias entre vasallos de un mismo soberano y que componen una misma nación con iguales intereses y obligaciones» (Porras Barrenechea 1974: 168).

[8] La institución del virreinato de Nueva Granada, decretada en 1717, estuvo operativa sólo en 1739.

[9] Como es sabido, el Real Tribunal del Consulado de Lima, fundado en 1592 y definitivamente constituido a partir de 1613, era un organismo corporativo que se ocupaba de todas las cuestiones relativas al comercio; actuaba también como tribunal privativo, reservado exclusivamente a los socios comerciantes; fue suprimido tan sólo en 1885. Cf. Rodríguez Vicente 1960 y Parron Salas 1995.

[10] A partir de 1798 la autonomía de Chile creció aún más con la prohibición impuesta a Lima de intervenir en los asuntos internos de la capitanía, a menos que no se tratara de cuestiones de extrema gravedad; cf. Jocelyn-Holt Letelier 1992: 54.

libres y demás «castas de color» (es decir los que descendían de antepasados africanos), mientras 40.337 eran esclavos negros.[11] El Perú registraba por lo tanto una población del 20% inferior a la novohispana, y, encima, los blancos (españoles y criollos), concentrados especialmente en la capital y en la franja costera, constituían un porcentaje mucho menos numeroso (16% en Nueva España y 10% en el Perú). Sin embargo, el mismo virrey nutría dudas sobre la credibilidad de estas cifras. Era evidente que la estrecha relación entre el censo de la población y la recaudación de impuestos, junto al hecho de que los datos demográficos llegaran a los funcionarios a través del filtro del clero local y de los notables indígenas, rivales de la burocracia en el enganche de la fuerza de trabajo indígena y en el uso del excedente producido por ellos, determinaba que a menudo los datos resultaran incompletos por defecto.

Un recuento posterior, realizado en 1795 y que utilizaba las últimas revisiones de las listas de tributarios, arrojó un resultado levemente superior de 1.115.207 habitantes, de los cuales 648.615 (58%) eran indios. Los 19.986 españoles que residían en Lima a finales del siglo XVIII compartían el espacio urbano con 4.332 indios, 4.807 mestizos, 10.023 negros libres y 13.497 esclavos, mientras en el Cercado vivían 5.412 indígenas, 4.402 esclavos, 189 españoles y 208 negros libres (cf. tabla 1).[12] En algunos partidos de la sierra los españoles se encontraban literalmente rodeados de indios y necesariamente establecían con ellos relaciones sociales y económicas mucho más estrechas que las que se daban en la costa; en el partido de Huamanga, la actual Ayacucho, capital de la in-

[11] David Cahill (1994: 339) enumera los muchos términos utilizados para definir todos los posibles cruces entre españoles/las, negros/as, mestizos/as, mulatos/as, indios/as, criollos/as, cholos/as, zambos/as, chinos/as.

[12] Los cómputos fueron elaborados, por encargo de la Junta Superior de Real Hacienda, por Joaquín Boner, funcionario del Tribunal de Cuentas (Fisher 1970: 96). La creación del Cercado se decretó en 1566, «con la finalidad de concentrar dentro de un ámbito exclusivo a los nativos que acudían a Lima temporalmente a prestar servicios como mitayos en obras públicas o que por otra razón se hallasen de paso por la capital, y por tanto carecían de alojamiento apropiado. [...] Se denominó Cercado a este recinto por estar rodeado de una cerca de dos metros de altura, cuyo único acceso consistía en portones que se cerraban de noche, a fin de evitar que nadie molestara a los residentes en el interior. La fundación oficial tuvo lugar en 1571 [...]»; cf. Doering & Lohmann 1992: 122.

tendencia del mismo nombre, no más de 300 españoles vivían junto a 7.000 indígenas y mestizos, y la proporción era similar en Tarma, también capital de intendencia, que contaba 1.700 españoles, 19.000 indios y 14.000 mestizos. La relación entre blancos y demás grupos étnicos oscilaba entre un mínimo de 20 a 1 en la intendencia de Huamanga (5.507 españoles sobre una población total de 109.185 habitantes) a un máximo de 3,5 a 1 en la de Arequipa (39.587 blancos en un total de 138.186).

A partir de 1778 se añadió a las pérdidas territoriales la promulgación de la ley de libre comercio y la consecuente expansión del intercambio directo entre España y el Río de la Plata, factor que perjudicaba precisamente los intereses de los grandes comerciantes de la capital peruana. En realidad, el fin del monopolio produjo el efecto de estimular la producción local y de expandir el mercado de los productos españoles, pero los nuevos y potentes flujos comerciales escaparon muy pronto al control de los agentes criollos tradicionales, incapaces de adaptarse a una situación de mayor competencia y de diversificar de modo significativo sus inversiones, para caer bajo control de las nuevas compañías formadas por españoles «peninsulares» de inmigración reciente.[13]

Pese a la grave e irreversible pérdida de poder y prestigio que las reformas infligían a la antigua capital virreinal, la élite criolla de Lima siguió siendo sustancialmente conservadora y refractaria a cualquier tipo de tentación revolucionaria. Compuesta en gran parte por comerciantes, funcionarios y propietarios de tierras y minas, dicha élite creció y se enriqueció gracias a los privilegios de que gozaba como centro recolector y distribuidor de mercancías al interior del sistema monopolista, del cual Lima era uno de los terminales. Es cierto que las reformas suscitaron algunas críticas, de las que se hacía a veces portavoz el cabildo local, compuesto por ilustres representantes de las más importantes y acaudaladas familias criollas. Pero ni los miembros de la municipalidad ni los

[13] Se trataba en primer lugar de los Cinco Gremios de Madrid y de la Compañía de Filipinas; cf. Flores 2001: 142. J. R. Fisher (1990: 158) destaca que los comerciantes de Lima, a diferencia de sus colegas mexicanos, demostraban escaso interés por las inversiones a largo plazo en las minas de plata, aun operando en el sector como propietarios y/o suministradores de bienes y de créditos a corto plazo *(aviadores)*. A propósito del estado de ánimo de las élites de la capital en este período, cf. también Fisher 1970: 202-203.

grupos que ellos representaban llegaron a pensar en la posibilidad de una rebelión. Por el contrario, el hecho de que las recientes innovaciones administrativas y económicas conllevaran según sus puntos de vista más perjuicios que ventajas los volvió aún más reacios a eventuales nuevos cambios y no les modificó la opinión según la cual sus intereses estaban mejor protegidos bajo la autoridad española. El Tribunal del Consulado, la poderosa corporación de los comerciantes de la ciudad, seguiría durante bastantes años financiando las expediciones militares de Abascal, tal como había hecho con sus predecesores: incluso en 1815 suministrará al virrey los barcos de la flota mercante para contener el avance de las fuerzas independentistas de San Martín.[14]

El *Mercurio Peruano*, portavoz del círculo académico llamado Sociedad de Amantes del País, en cuyas páginas se expresaban los sectores más atentos y esclarecidos de la élite española y criolla de la capital, se limitaba a sugerir algunos cambios administrativos, reservando las críticas más afiladas a cualquier forma de innovación radical, política o social que se atreviera a poner en tela de juicio la proclamada lealtad al soberano y a la religión. Ninguna voz de Lima se sumó al debate sobre la «debilidad» o «inmadurez» americana, suscitado en el curso de la segunda mitad del siglo XVIII por la publicación de las obras de Buffon, Raynal y de Pauw, con la única excepción del ensayo de Hipólito Unanue, *Observaciones sobre el clima de Lima y sus influencias en los seres organizados, en especial el hombre*, el cual, sin embargo, apareció sólo en 1806.[15] Una escasa resonancia alcanzó también, por lo menos en aquellos años, la violenta invectiva de Juan Pablo Vizcardo y Guzmán, jesuita peruano refugiado en Londres, que en su *Carta dirigida a los españoles americanos* publicada en 1799 se lanzaba contra el despotismo borbónico, el cual, afirmaba, había despojado a los criollos de su

[14] En relación con los préstamos otorgados entre 1777 y 1815 y a las donaciones incluso personales, además del ensayo de R. Flores citado en la nota anterior, cf. Flores-Galindo 1984: 209-212. Según el autor, las subvenciones del Tribunal, más que la habilidad de Abascal, hicieron de Lima el centro de la reacción continental contra las tendencias independentistas.

[15] Cf. Brading 1991: 449; ver también Walker 1996a: 93. Sobre el *Mercurio Peruano* cf. Clemente 1997 (vol. I: *Estudio*), y Macera 1977a: II, 303-316, 325-342. En lo que atañe a la actitud frente a la revolución francesa, cf. Hampe 1988: 163-178. A. Gerbi (1983) dedica al capítulo del siglo XVIII de la «disputa del Nuevo Mundo» una buena parte de su voluminoso.

natural y antiguo derecho a gobernar el país conquistado por sus antepasados, que era su propio país.[16]

Entre el virrey Abascal y sus fieles «vasallos», ejemplares por su lealtad, patriotismo y generosidad, había terminado por crearse una suerte de acuerdo tácito, basado por una parte en la conciencia de la recíproca utilidad, y por otra en un doble y arraigado temor: a quien le pedía una parecer sobre la situación de la opinión pública en la capital, en mayo de 1812, un funcionario respondió que la mayoría temía la reacción del enérgico virrey ante una eventual revolución, pero sobre todo temía los horrores que podrían causar la «inmoralidad» y la «barbarie» de la población de todas las razas y colores que pululaba en la ciudad en número mucho mayor que los blancos.[17] Los españoles y criollos seguían conservando una viva memoria de la «grande peur» que pocos decenios antes había sacudido a todo el país, comparable solamente con el pavor provocado por la revuelta victoriosa de los esclavos negros en Haití.

La «grande peur»[18]

A comienzos de los años ochenta, la región andina suroriental fue escenario de la gran rebelión encabezada por José Gabriel Condorcanqui, Túpac Amaru II, cacique de los pueblos de Pampamarca, Tungasuca y Surinama (en la diócesis de Cusco), descendiente por línea materna del último inca Túpac Amaru I, ajusticiado en 1572 por orden del virrey Francisco de Toledo. La fase propiamente cusqueña del movimiento, organizado personalmente

[16] David Brading (1991: 535-540) especifica, entre otras cosas, que sólo en 1806 la *Carta*... de Vizcardo fue traducida al francés y luego al español por Francisco de Miranda, lo que le permitió una más amplia difusión en América, donde fue leída y difundida por Mariano Moreno.

[17] *El administrador de correos de Lima informa sobre la situación política del Perú, Chile y Buenos Aires en 1812*, Lima, 14.5.1812, en Colección Documental de la Independencia del Perú, tomo XXII, *Documentación oficial española*, vol. 2, compilación y prólogo por G. Lohmann Villena, Lima, Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, 1972 (en adelante CDIP 1972: XXII, 2), p. 174.

[18] Remitiéndose a la obra clásica de G. Lefebvre sobre 1789, M. Carmagnani y R. Romano anotan que en la historiografía americana falta precisamente un estudio sobre la *«grande peur»* que se difundió por América en aquellos años; cf. Carmagnani & Romano 1999: 352.

por Túpac Amaru, culminó en 1781 con la ejecución del jefe indígena en la plaza del Cusco. Pero en los dos años siguientes y bajo la conducción de otros miembros de la familia Condorcanqui, la rebelión siguió extendiéndose y se vinculó a las revueltas antifiscales ya en curso en el Alto Perú bajo la guía de los jefes aimaras Julián Apasa Túpac Catari y Tomás Catari. Se trataba de un fenómeno amplio y complejo, que en los momentos de máxima expansión llegó a afectar directamente a territorios de veintidós corregimientos, provocando más de cien mil muertos y asumiendo rasgos cada vez más étnicos, antiespañoles y anticriollos.

Una parte de la historiografía ha atribuido a la figura de Túpac Amaru un papel de precursor de la independencia,[19] pero en realidad, como demuestran algunos estudios recientes y ampliamente documentados, hay que situar la gran rebelión más bien en el ámbito de la coyuntura de descontento y agitación social provocada por la creciente presión fiscal.[20] Ella fue precedida por otras re-

[19] Cf. por ejemplo Lewin 1976. Los miembros de la Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, creada en 1969 por el gobierno del general J. Velasco Alvarado, comisión que produjo esa formidable documentación que es la Colección Documental de la Independencia del Perú, decidieron elegir el año 1780 como punto de partida de la obra. De tal modo se ofrecía —según J.R. Fisher— «a remedy for the national inferiority complex suffered by Peruvians for a century and a half because their country seemed to owe its independence to Argentines, Chileans and Colombians, by producing a great *precursor* who had died for the national cause forty years before San Martín and Simón Bolívar set foot there»; cf. Fisher 1979: 232-235. Se vincula al tema de la «independencia concedida» el debate historiográfico, especialmente vivo en los años setenta, suscitado en particular por el libro de H. Bonilla, P. Chaunu, T. Halperín, P. Vilar, K. Spalding y E. J. Hobsbawm (1981 [1972]). La cuestión fue nuevamente planteada en los ensayos recopilados en Flores-Galindo 1987; cf. al respecto la reciente reflexión de Scarlett O'Phelan Godoy (2001a).

[20] Para el análisis de la rebelión y la bibliografía sobre Túpac Amaru remito al libro O'Phelan Godoy 1985 (para la bibliografía cf. en particular la nota 9, p. 225). La cuestión de la naturaleza de la rebelión y de sus objetivos ha sido retomada en tiempos recientes por O'Phelan Godoy 1990 y luego por el libro de Walker 1999. Ver también el reciente artículo de D. Garrett (2004: 588), para quien la gran rebelión fue, sobre todo en su fase inicial, una revuelta de masas del área sometida a la mita de Potosí que comenzó en las zonas más alejadas de las minas, donde los costos del viaje hacían más gravosa esta sujeción. Al mismo tiempo, según Garrett, la revuelta tenía también una dimensión anticolonial, en cuanto rechazaba la marginalización de las élites indígenas al interior del orden colonial, «asserting a larger sphere for Indian (Inca) authority within the Spanish Empire, and reaffirming that Indian nobles were the appropriate rulers of the Indian commons» (Garrett 2004: 600).

vueltas que estallaron especialmente en Cusco y Arequipa tras la aplicación, a partir de mediados del siglo XVIII, de una serie de medidas como el aumento (del 4 al 6%) de la alcabala, impuesto que gravaba la circulación de bienes (del que los indios estaban exentos), y el establecimiento de nuevas aduanas, especialmente en el área andina suroriental. En 1779 el visitador Antonio de Areche, que se encontraba en el Perú desde 1777 con el encargo de inspeccionar la situación del virreinato, intentó aplicar una reforma para extender el tributo, que hasta entonces pagaban los indígenas en edad comprendida entre 18 y 50 años, a los mestizos y a muchas categorías de indígenas hasta ese momentos exentas: los indios que servían en las iglesias como sacristanes o cantores, los que prestaban servicio activo en el ejército o la milicia, los reconocidos oficialmente como de noble linaje, los que no poseían tierra. Para hacer más eficiente el sistema fiscal se estableció, además, que debía efectuarse regularmente, cada cinco años, la revisión de las listas de tributarios.[11]

El descontento antifiscal explica el hecho de que la revuelta estallara en noviembre de 1780 con la captura y muerte de Antonio de Arriaga, el odiado corregidor de Canas y Canchis, autor de reiterados abusos en el recaudo del tributo, y explica también que el movimiento pudiera contar por lo menos al comienzo con dirigentes criollos y mestizos (como eran los principales consejeros y colaboradores de Túpac Amaru), e incluso con algunos españoles vinculados a familias de la región.

Más allá de su complejidad y de las controvertidas interpretaciones, de las diferencias entre la fase inicial y la evolución posterior, de la diversidad de objetivos y proyectos entre el jefe y sus seguidores, la gran rebelión demostró que la nobleza indígena disponía aún, o quizá más que en el pasado, de una notable capacidad de movilizar a la población indígena, gracias a los tradiciona-

[11] En realidad, la aplicación de la reforma fue en un primer momento aplazada y luego suprimida por el estallido de la gran rebelión. En 1815, el virrey Abascal reintrodujo el tributo, que entretanto fuera abolido por las Cortes de Cádiz, extendiéndolo a las castas —término con que en el Perú se indicaba a todos los mestizos— aunque en una medida inferior. Paradójicamente, la reforma de Abascal fue plenamente aplicada sólo en 1824, después de la independencia, cuando la captación se extendió a todos los jefes de familia que no pagaran otros tipos de impuestos sobre la propiedad o la actividad desempeñada. Cf. Contreras 2001: 212 y Cahill & O'Phelan Godoy 1992: 125-167: 128.

les vínculos étnicos y familiares y a las relaciones modernas creadas por las redes económicas y comerciales. Túpac Amaru, que había presentado a la Audiencia de Lima la solicitud para obtener el reconocimiento oficial de su derecho al título de curaca (derecho contestado por la poderosa familia cusqueña de los Betancur Túpac Amaru), era un rico arriero, propietario de 350 mulas que daba en arriendo para los transportes interprovinciales. Y se ha demostrado la conexión de la propagación geográfica del movimiento con el territorio comprendido en el circuito comercial de Potosí, que unía el Bajo y el Alto Perú.[22]

La sentencia pronunciada por el visitador Areche contra el jefe indio constituye una demostración del temor visceral que la rebelión provocó en las autoridades coloniales, pero por otro lado revela la persistencia y/o reaparición de usanzas, tradiciones y relaciones personales y sociales que, permitidas o toleradas, eran prueba en todo caso del papel relevante desempeñado por aquella parte de la sociedad indígena que había logrado no sólo sobrevivir sino también prosperar, en la medida permitida por el sistema colonial. El fallo, de hecho, no se limitaba a condenar a José Gabriel Túpac Amaru y a parte de su familia a una muerte atrozmente ejemplar, sino que obligaba además a la «ilusa nación de los indios» a abandonar una serie de prácticas que mostraban de forma evidente la persistencia de la cultura andina tradicional y el poder y prestigio de las élites indígenas.[23]

Se ordenó entonces suspender y archivar todas las solicitudes tramitadas en la Audiencia de Lima y en el Consejo de Indias para el reconocimiento de pertenencia a familias de la nobleza incaica.[24]

[22] Sobre las diversificaciones internas en la sociedad indígena colonial tardía, cf. Flores Galindo 1991: 98-104; a propósito del conflicto con los Betancourt (o Betancur), S. O'Phelan Godoy (1999a: 267) destaca la vulnerabilidad legal de la posición de Túpac Amaru. D. Garrett (2004: 608-610) aclara cómo también en el Cusco la posición de José Gabriel Condorcanqui era muy débil, puesto que «for many reasons Betancur's pretensions were preferable, to the Incas, to those of Túpac Amaru» que para ellos era «not their leader or liberator, but rather an arrogant mestizo cacique from a small puna pueblo whose pretensions threatened their own understanding of colonial Inca authority». D. Cahill (2003: 15-18) propone nueva documentación y nuevas conclusiones sobre el pleito. Sobre la relación entre circuitos comerciales y propagación del movimiento de Túpac Amaru, cf. O'Phelan Godoy 1985: 232.

[23] El texto del fallo está reproducido en parte en Laviana Cuetos 1990: 107-111.

[24] A esta «fiebre por las genealogías» hace referencia, en el ámbito que define como «nacionalismo Inca», J. Rowe (1954: 15-17), citado en O'Phelan Godoy 1990: 30.

Se comenzó gradualmente a destituir a los caciques y a reemplazarlos en el gobierno de las aldeas por alcaldes, colocando preferiblemente en dichos cargos a quienes conocieran la lengua española y demostraran buena conducta, fama y buenas costumbres. Se impidió a los miembros de la nobleza india que se firmaran «Inca»; se prohibió el uso de vestimentas tradicionales, definidas ridículas, poco respetuosas de la religión y acusadas de suscitar odio contra la nación dominante; quedaron prohibidos también los vestidos negros que en algunas provincias evocaban a los antiguos soberanos y los tiempos de la conquista, época que —no dejó de ensañarse Areche— «ellos tienen por fatal y nosotros por feliz».[25] Se prohibió asimismo la realización y exhibición de figuras y telas que representaran personajes característicos de los tiempos y tradiciones antiguas, numerosos, por lo demás, en casas e iglesias de Cusco;[26] las funciones de espectáculos que recordaran la «gentilidad»; el uso de instrumentos musicales de la tradición indígena y, por último, la lectura de los *Comentarios reales* del Inca Garcilaso de la Vega, cuya visión idealizada del gobierno inca —una «utopía retrospectiva» según Nathan Wachtel (1977: 246)— podía constituir eventualmente el fundamento de anhelados y violentos *pachacuti* para restaurar las antiguas instituciones.

Con el tiempo, estas medidas de Areche se irían en parte atenuando y se devolvería a los notables indígenas algunos de sus privilegios. Pero lo que quedó estancado definitivamente fue aquel lento y complejo proceso de acercamiento entre criollos y nobleza india que se venía desarrollando en el área andina desde el siglo XVII y del cual se habían hecho promotores especialmente los jesuitas, cuyo Colegio de San Borja en Cusco (donde al parecer recibió educación el mismo Túpac Amaru) se había transformado en un lugar privilegiado de convivencia y diálogo entre caciques, mestizos y criollos.[27] Dicho proceso se había acentuado en el siglo XVIII,

[25] Todavía en los años setenta del siglo XX, en la provincia andina de Ambato (Ecuador), los hombres vestían habitualmente ponchos negros, señal de un luto plurisecular.

[26] Notable en particular la serie de telas de la procesión del Corpus Domini, originariamente colocada en la parroquia india de Santa Ana; cf. al respecto WUFFARDEN 1996: 17-48.

[27] Los mismos jesuitas habían promovido una política orientada a crear vínculos, incluso matrimoniales, con la aristocracia indígena, favoreciendo por ejemplo el

al volverse cada vez más evidente que la voluntad de la Corona de recuperar y reforzar el control del aparato administrativo y de la sociedad colonial perjudicaba a los criollos y al clero (la expulsión de los jesuitas en 1767 fue sólo la manifestación más clamorosa de un conflicto muy extendido), pero también a la nobleza indígena, cuyos privilegios como «señores naturales» estaban ahora limitados o lisa y llanamente abolidos.

Desde mediados del siglo XVIII se comenzó a permitir en las principales ceremonias públicas civiles y religiosas limeñas la presencia de grupos de indios que desfilaban con sus trajes tradicionales. En el momento en que los criollos reivindicaban su identidad en el ámbito del imperio y exaltaban con orgullo la gesta de sus antepasados conquistadores, necesariamente debían revalorizar y exaltar también a los pueblos sometidos (PÉRISSAT 1999: 71-93). Aunque el criollismo peruano no podía jactarse de plumas tan brillantes como las de Torquemada o Clavijero, el hecho de evocar en el ritual público de la fiesta la existencia en aquellas tierras, antes de la conquista, de un imperio, de una *polis*, suponía automáticamente reconocer la existencia de leyes y costumbres locales que la Corona no podía ignorar y significaba, además, «singularizar» a los criollos peruanos, distinguirlos de los habitantes de los otros reinos y provincias del imperio, poner en marcha el proceso de formación de una identidad del «reino peruano».[28]

En este contexto —sugiere O'Phelan— la «utopía andina» que parece haber inspirado la gran rebelión, más que como voluntad de las masas indígenas de imponer un retorno al Tawantinsuyu,

matrimonio de un descendiente de su fundador, Martín García de Loyola, con una nieta de Manco Inca, la princesa Beatriz Clara Coya; cf. DEMÉLAS 1992: 28 y CAHILL 2003: 13, 19.

[28] La *Monarquía indiana*, del fraile franciscano Juan de Torquemada (1612) y la más tardía *Storia Antica del Messico* del jesuita mexicano Francisco Javier Clavijero (escrita en español en el exilio boloñés, pero publicada inicialmente en italiano entre 1780 y 1781 y luego en español), son obras de importancia crucial en el proceso de formación de la identidad del reino novohispano; cf. Annino 1999b: 147. A propósito de estos procesos de construcción (o reconstrucción) de identidades en el área andina, R. Romano (1992: 44) recuerda entre otras cosas que a fines del siglo XVII fue escrita la *Tragedia del fin de Atahualpa*, y que en 1671 fue canonizada Santa Rosa de Lima, la primera santa americana; sobre la relación entre el culto de la patrona de América y el naciente criollismo peruano, hay anotaciones y referencias bibliográficas esenciales en GRAZIANO 2002: 9-39.

podría ser interpretada como un proyecto elaborado por sujetos criollos (en primer lugar miembros del clero regular) y transmitido por éstos a los caciques y luego a las masas indígenas; su objetivo posiblemente no fue tanto una vuelta al imperio incaico, sino más bien un retorno al «equilibrio» del pacto colonial, a la política de los Austrias de concesiones y reconocimientos, cuando también los caciques eran tratados «con consideración».[29]

Este complejo tejido de relaciones, hipótesis y proyectos fue interrumpido por la dramática y sangrienta evolución de la rebelión tupacamarista, que condujo a un enfriamiento de las relaciones entre criollos y élite indígena. A partir de entonces éstas se expresarían, en el mejor de los casos, en una recíproca y cauta desconfianza. De manera que en todas las tentativas posteriores de rebelión en el área andina peruana, así como en las regiones de Quito y Alto Perú, los criollos se harían cargo del liderazgo visible del movimiento, evitando atribuir roles clave a los dirigentes indígenas, a los cuales en todo caso utilizarían en virtud de su capacidad para movilizar hombres y recursos.[30]

Por otro lado, aquellos meses y años de choques sangrientos habían puesto en evidencia que el mundo indígena se encontraba afectado por persistentes rivalidades intestinas. Scarlett O'Phelan hace notar que los curacas descendientes de los incas, o por lo menos aquellos acreditados como tales por la Corona (la descendencia incaica de Túpac Amaru no había sido aún oficialmente reconocida), no se sumaron a la rebelión (1999a: 277). Más aún, en la captura del jefe rebelde hubo de jugar un papel importante Mateo

[29] S. O'Phelan (1990) propone esta interesante hipótesis, especialmente en el capítulo I, «Utopía andina: ¿para quién? Discursos paralelos a fines de la colonia», pp. 13-45. El concepto de «utopía andina», referido a la persistencia de una visión andina específicamente indígena del proceso histórico y de un proyecto inherente a ella, y que demuestra un creciente interés por una reinterpretación de la historia andina desde el punto de vista de sus protagonistas indígenas, ha sido delineado por Burga & Flores-Galindo 1982: 85-101, y posteriormente desarrollado por los mismos autores en Flores-Galindo 1991 y en Burga 1988, suscitando un complejo debate. A propósito de la potencialidad y también de los riesgos de las indebidas generalizaciones implícitas en el uso de este concepto como categoría euristica, proponen reflexiones muy interesantes D. Cahill y S. O'Phelan Godoy (1992: 127, 160-161).

[30] Es lo que hace notar S. O'Phelan Godoy (1987); cf. también O'Phelan Godoy 1997: 54, donde se hace referencia a la actitud de la Junta Tuitiva de La Paz y de Quito en 1809.

García Pumacahua, cacique de Chinchero, posteriormente designado presidente interino de la Audiencia del Cusco como recompensa por su lealtad.[31]

Desde el punto de vista militar, la rebelión constituyó en todo caso una prueba para el aparato defensivo del virreinato, que en los últimos veinte años, desde la entrada de España en la guerra de los Siete Años y la caída de Cuba en manos inglesas, había sufrido notables modificaciones. Perú se había visto completamente desprotegido ante la amenaza de la «pérfida Albión» y sus aliados portugueses. ¡Las fuerzas regulares presentes en su vasto y accidentado territorio no superaban en 1760 las 600 unidades![32] No bien hubo tomado posesión de su nuevo cargo y aplicando las órdenes de Madrid que le imponían defender el virreinato con todos los medios a su alcance, el virrey Manuel Amat y Junient (1761-1776) promulgó un bando mediante el cual llamaba a las armas a todos los súbditos del rey en edad comprendida entre los 14 y 60 años. El virrey se planteaba el objetivo de realizar a corto plazo un vasto y complejo proceso de reorganización y reforzamiento de las milicias tradicionales, que en aquella época existían tan sólo en Lima y Cusco, y ocasionalmente en otras zonas costeras. Se trataba de cuerpos cívicos no permanentes compuestos por residentes y organizados generalmente de acuerdo con criterios territoriales, étnicos y profesionales, financiados en las zonas rurales por los latifundistas, pero principalmente por las municipalidades y las más poderosas corporaciones como el Tribunal del Consulado de Lima.

Siguiendo las instrucciones de Amat, comenzaron a constituirse milicias urbanas y provinciales. Los corregidores recibieron

[31] Sugiere O'Phelan que se debe explorar mejor los eventuales precedentes de tales conflictos interétnicos, vinculados acaso a problemas de tierras o conflictos jurisdiccionales: cf. O'Phelan Godoy 1996: 314-315. Es muy sugerente la lectura que hace D. Garrett (2004: 616) según el cual la gran rebelión se tradujo de alguna manera en una especie de guerra civil al interior de la sociedad indígena, y en cuanto tal asumió una profunda valencia política. La violencia desencadenada por Túpac Amaru cuestionaba las prácticas contractualistas con que la nobleza indígena manejaba la relación con el poder español; escribe Garrett que «the rebels ran against the colonial consciousness of the Inca nobility and southern caciques, who accepted the fundamental idea of Spanish egemony precisely because this hegemony was fluid, complex, and contestable. Indian elites had a centuries-long history of challenging colonial rule through its own institutions».

[32] Campbell 1978: 17 y 1976: 36; amplias referencias a la organización de las milicias peruanas también en Marchena Fernández 1992 y 1990: 54-95.

instrucciones de organizar la movilización de hombres y recursos especialmente en el interior, y de preparar un registro de todas las personas que promovían o financiaban la creación de compañías o cuerpos de milicia, a fin de contar con un cuadro exacto de la situación. Cabe inevitablemente recordar la cáustica opinión de Alexander von Humboldt, según el cual:

> [...] en las colonias españolas no es el espíritu militar de la nación el que ha facilitado la formación de milicias, sino la vanidad de un corto número de familias cuyos jefes aspiran a títulos de coroneles y brigadieres. [...] Cuando se recorre la cordillera de los Andes —continúa el barón— admira ver en las pequeñas ciudades de provincia, situadas en el lomo de las sierras, transformados todos los negociantes en coroneles, capitanes y sargentos mayores de milicias. Como el grado de coronel da el tratamiento de señoría, que se repite sin cesar en la conversación familiar, es fácil concebir que este tratamiento es lo que más contribuye a la felicidad de la vida doméstica, y por lo que aquellos criollos hacen los más extraordinarios sacrificios de su dinero. Algunas veces se ven oficiales de milicias con grandes uniformes y condecorados de la Real Orden de Carlos III, sentados con suma gravedad en sus tiendas y ocupándose en las mayores menudencias concernientes a la venta de sus mercancías; mezcla singular de vanidad y de sencillez de costumbres, que admira el caminante europeo (HUMBOLDT 1973 [1822]: 558).

En realidad, más allá de la fascinación por el uniforme y los títulos, la atracción principal de la milicia residía en el derecho a gozar del fuero militar, hasta aquel entonces reservado sólo a los miembros de las fuerzas armadas regularmente estipendiadas por la tesorería real. Dicho fuero permitía sustraerse a la justicia ordinaria y a otras jurisdicciones especiales, por lo que era particularmente codiciado por aquellos comerciantes que no pertenecían al Tribunal del Consulado y por los latifundistas, que no disponían en cuanto tales de una corporación o un fuero propio. En las ciudades, como en las áreas rurales, se promovió al rango de oficiales a las personas «más notables de la provincia», patricios criollos y nobles indígenas, comerciantes grandes y medianos, propietarios de tierras y de minas, todos ellos atraídos por el prestigio y el poder

derivados del uniforme y del grado militar, pero especialmente por las exenciones y privilegios que ofrecía la Corona, los que compensaban los gastos que suponía armar y mantener los nuevos cuerpos cívicos. De Piura a Tarma las listas de oficiales constituían una representación plausible del patriciado peruano de 1763, de los miembros de la élite criolla y de los nobles indígenas como Carlos Chuquihuanca, Felipe Huaman Condori, Simón Cayro. En Lima, junto a un regimiento de nobles cuya primera compañía ostentaba exclusivamente títulos de Castilla, se formó un regimiento de indios mandado por el mariscal de campo Antonio Blas Tunoque, un cacique noble (CAMPBELL 1978: 36).[33]

En las áreas rurales, las jerarquías internas de los cuerpos de milicia reflejaban fielmente las jerarquías sociales: el hacendado era el coronel, sus hijos los capitanes, los capataces eran sargentos y los campesinos e indígenas de la comunidad conformaban la tropa. Gracias al fuero que permitía que los oficiales no sólo quedaran fuera de la jurisdicción ordinaria sino también que actuaran como jueces de sus subordinados, las milicias se convirtieron en un potente instrumento de control social, lo que reforzó los poderes locales endógenos frente a las instituciones estatales y favoreció la creación y/o consolidación de relaciones de lealtad personal. Posteriormente, en época gaditana y en las agitadas primeras décadas de la independencia, cuando la difusión de los ayuntamientos constitucionales o municipalidades, organismos electivos, terminó por favorecer también en el plano institucional la autonomía de las comunidades locales, las milicias se convirtieron en su brazo armado, en instrumento para defender sus recursos materiales y humanos y negociar su concesión.

La cantidad de milicianos aumentó rápidamente: de los 4.209 de 1760 se pasó a 49.857 en 1763 y a 96.931 en 1776.[34] En realidad,

[33] La mayor parte de los 411 títulos nobiliarios otorgados a habitantes de Lima durante la época colonial se remontaba al siglo XVIII, cuando, citando a Flores Galindo, tuvo lugar una verdadera «inflación de títulos»: fueron otorgados ocho entre 1761 y 1765, cincuenta y tres entre 1786 y 1790, noventa y uno entre 1791 y 1795, en gran parte a comerciantes de la capital (cf. FLORES GALINDO 1984: 55, 73-76). R. Romano (1992: 141), destaca que la mayor parte de las concesiones de títulos de alta nobleza (condes, duques, etc.) se verificó precisamente en el siglo XVIII.

[34] Comprendiendo también los 24.457 milicianos enganchados en las ciudades del Alto Perú; cf. CAMPBELL 1978: 17, 38-39 y 1976: 36.

como no dejaron de hacer notar los críticos de Amat, especialmente Areche, se trataba de unidades que a menudo existían sólo en el papel, instituidas con demasiada prisa e improvisación, sin adecuados reglamentos, y en general carentes de equipos y entrenamiento. Tan sólo en 1793 se extendería y adaptaría en Perú el reglamento de 1764 aplicado a las milicias cubanas, texto de referencia para muchas otras regiones del continente (Marchena Fernández 1992: 107). A la prueba de fuego, cuando a comienzos de los años ochenta las crecientes tensiones sociales demostraban que el peligro no venía del exterior sino del mismo país, surgió una perplejidad respecto a la idea de mantener y alimentar estos cuerpos armados en un contexto mayoritariamente indígena; al mismo tiempo se expresaba abiertamente la desconfianza de la burocracia real ante un cuerpo de oficiales criollo y mestizo cuyos intereses se habían visto perjudicados por las medidas fiscales recientemente aplicadas. No hay acuerdo entre los historiadores sobre el papel desempeñado por las milicias en la represión del levantamiento de Túpac Amaru. Si Marchena Fernández sostiene que la participación de la milicia fue decisiva, para Campbell es sintomático el hecho de que Areche no recurriera a las milicias de Cusco al organizar el ejército que en marzo de 1782 llevó a cabo el ataque final contra las fuerzas tupacamaristas rebeldes, y que, en cambio, utilizara a 14 mil conscriptos indios reclutados y organizados por caciques leales y corregidores locales, sujetos al mando del mariscal de campo José del Valle y otros oficiales españoles.[35]

La perplejidad y la desconfianza no disminuyeron tras la derrota de la rebelión. El visitador Areche y su sucesor Escobedo reiteraron en diversas ocasiones su convicción sobre la escasa confiabilidad, preparación y la poca utilidad de la milicia en el contexto andino. El inspector Pineda concluyó que el Perú era geográficamente tan distinto de España y de Cuba que las ordenanzas dictadas para aquellas áreas no podían aplicarse aquí. Incluso el conde de Floridablanca señaló al soberano que en su opinión se adaptaba mejor a la situación peruana el tradicional sistema de defensa de los Austrias, basado en guarniciones estables de militares expertos (Campbell 19778: 162; 1976: 55). En 1783

[35] Marchena Fernández 1992: 199-202 y Campbell 1978: 129-131; la opinión de Campbell es compartida por Fisher 2000a: 82.

se enviaron dos nuevos regimientos al virreinato y después de 1784 las milicias fueron redimensionadas (44 mil hombres concentrados sobre todo en las zonas costeras); en 1786, y luego en 1793, la Corona dictó disposiciones para que los privilegios, especialmente el fuero, se reservaran únicamente a los cuerpos llamados «disciplinados», es decir sometidos a un entrenamiento constante y regular.

Las limitaciones impuestas por la Corona debieron de ser eficaces sólo en Lima, o en las regiones costeras más controladas por la capital —sugiere Cahill—, puesto que en Cusco los oficiales de la milicia seguían paseando gallardamente por las calles el esplendor de sus uniformes, indiferentes a la pésima opinión expresada por los representantes de la Corona a propósito de los servicios que prestaban y de su intrínseca carencia de cualidades militares (Cahill 1984: 270-271).[39] En realidad, aunque en las áreas urbanas se verificó un incremento de tropas regulares, el mundo rural siguió en manos de las milicias, muy repartidas por el territorio y difícilmente controlables, y de sus oficiales, cuyos poderes y privilegios, nunca definidos claramente, se vieron afianzados e incluso incrementados. Un voluminoso documento de 1798 enviado a Madrid por los miembros de la Audiencia de Cusco, transmitía la impresión de que también para ellos las milicias se ponían de hecho por encima de la ley. Los oidores se quejaban de los excesos causados por la extensión del fuero de guerra a los «imaginarios» cuerpos de milicia urbana que «crecen cada día»; luego explicaban que a menudo los coroneles de dichos cuerpos «fantásticos» poseían tierras en los mismos distritos en que prestaban servicio, y

[39] La tesis central de la obra de Campbell niega la posibilidad de extender al área peruana las conclusiones alcanzadas para el área novohispana por Lyle McAlister (1957), según las cuales las milicias mexicanas habrían utilizado el fuero no sólo para debilitar a las otras jurisdicciones, sino también para modificar la estructura social tradicional, reforzando el sentimiento de identidad de los criollos y extendiendo ciertos derechos a sectores no blancos de la población al interior de las mismas milicias, acabando así por favorecer la génesis de una incipiente ética pretoriana. Para Campbell, gracias también a las limitaciones impuestas por la Corona, dicho proceso no se verificó en el Perú, donde en cambio el aumento de conflictos jurisdiccionales se tradujo en una creciente impopularidad de la casta militar. Esto puede afirmarse, según Cahill, porque el análisis de Campbell se detiene en 1810, en vísperas de una renovada militarización de la región andina meridional, y utiliza fuentes preferentemente limeñas, que en parte serán refutadas por las fuentes relativas a la región de Cusco.

como gracias al fuero tenían facultad para conocer las causas civiles y penales que afectaban a los hombres de su regimiento, no era posible evitar los abusos y extorsiones a que sometían a los vasallos del rey, ni tampoco relegarlos al ámbito de sus competencias, puesto que se arrogaban una autoridad tan amplia que podían cometer todo tipo de abusos (Cahill 1984: 272).

La cuantía de las milicias volvió a crecer rápidamente en el período de los constantes y crecientes conflictos que, a partir de 1810, afectaron especialmente a las regiones fronterizas con el Alto Perú y el virreinato del Río de la Plata, hasta alcanzar en 1816 cifras superiores a las 70 mil unidades (Campbell 1978: 219). Que la presencia y poder de estas milicias molestase a las autoridades españolas se deduce de la opinión de Manuel Pardo, regente de la Audiencia de Cusco, el cual, en la relación escrita tras la nueva oleada de rebeliones que sacudió el área andina suroriental a partir de 1814, volvió a subrayar su peligrosidad política y social. En su opinión, la abolición de las milicias, junto con la depuración del clero, era una de las medidas prioritarias e indispensables a fin de recuperar el control de la región.[17]

Intendentes y cabildos

La respuesta a la gran rebelión andina no podía limitarse tan sólo a los aspectos militares y represivos. En 1783 se abolió definitivamente el repartimiento de mercancías, sistema de distribución forzosa de bienes a las comunidades indígenas del que los corregidores habían obtenido siempre ingentes ganancias, y que fue legalizado y reglamentado en 1756 con la intención de limitar los abusos; a pesar de su abolición legal, en la práctica el reparto subsistió en el

[17] *Memoria exacta e imparcial de la insurrección que ha experimentado la provincia y capital del Cuzco en el Reyno del Perú en la noche del 2 al 3 de agosto del año pasado de 1814, con expresión de las causas que la motivaron, de las que influyeron en su duración y de las que concurrieron a restablecer el orden público; formada de orden del gobierno de esta provincia por D. Manuel Pardo, regente de su Real Audiencia, en cumplimiento de la Real determinación de 31 de julio del año de 1814*, Lima, 1.4.1816, en Colección Documental de la Independencia del Perú, tomo III, *Conspiraciones y rebeliones en el siglo XIX*, vol. 6, *La revolución del Cuzco de 1814*, recopilación y prólogo por H. Villanueva Urteaga, Lima, Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, 1971 (en adelante CDIP 1971b: III, 6), pp. 270-271.

sur del Perú por lo menos hasta la independencia. En 1787 fue creada una nueva audiencia en el Cusco, con el objetivo de calmar el descontento de los criollos de la región, que se quejaban de las dificultades para obtener justicia en la lejana y hostil Corte de Lima y que reivindicaban el prestigio de la antigua capital imperial.

Fueron sobre todo los temores suscitados por la amplitud y dureza de los conflictos los que dieron el empuje decisivo que llevó a una rápida aplicación en el Perú de la parte político-administrativa más relevante de las reformas borbónicas, tras la creación de los dos nuevos virreinatos. Es decir, la configuración de nuevas circunscripciones territoriales, las intendencias, gobernadas por el intendente, un tipo inédito de funcionario real inspirado en el modelo francés. Anteriormente el territorio del virreinato estaba dividido en distritos de modesta extensión: los corregimientos, gobernados por un corregidor designado a su vez por el virrey, de preferencia un español pero con el tiempo cada vez más a menudo un criollo, con poderes judiciales y administrativos. En realidad se trataba de un cargo ad-honorem, con una remuneración simbólica o de cualquier forma insuficiente respecto a las expectativas del funcionario, que con frecuencia se endeudaba para obtener el financiamiento que le permitía asumir el cargo. Era entonces costumbre habitual que el corregidor aumentara sus ingresos gracias a prácticas vejatorias vinculadas al recaudo del tributo, al reparto y a la utilización de mano de obra indígena, prácticas que lo colocaban al centro de complejas redes de relaciones con otros miembros de la élite local, fueran ellos propietarios de tierras o minas, comerciantes, caciques o miembros del clero secular (cuyo sínodo se pagaba con un porcentaje de las entradas del tributo indio). Es conocida la dura y detallada requisitoria contra el comportamiento corrupto y opresivo de los corregidores contenida en las *Noticias secretas de América* de Jorge Juan y Antonio de Ulloa, así como las críticas del virrey Amat, que en su *Memoria de gobierno* confiesa toda su molestia por la necesidad constante de recurrir a la colaboración de funcionarios que no eran más que «unos diptongos de Mercantes y Juezes», siempre atentos «al punto céntrico del intereses y propia utilidad» más que al buen gobierno del reino.[38]

[38] Rodríguez & Pérez 1947: 186 y 189. Al mal gobierno de los corregidores está dedicada gran parte del primer capítulo de la segunda parte («Sobre el gobierno,

En cambio los intendentes, tal como dictaban las ordenanzas, eran funcionarios permanentes, españoles de nacimiento, nombrados por el rey, responsables ante el monarca y sólo revocables por él, y remunerados adecuadamente de forma que pudiesen resistir a las tentaciones en las que a menudo caían los corregidores. En el ámbito de su jurisdicción gozaban de autonomía plena en los cuatro departamentos de gobierno, las llamadas cuatro causas (justicia, policía, hacienda y guerra). Ejercían además el vicepatronato real en materia de nombramiento de cargos eclesiásticos,[39] debían efectuar minuciosas inspecciones de las áreas bajo su control, acopiar estadísticas, fomentar la construcción de infraestructuras, conocer a fondo los distritos y desarrollar sus potencialidades económicas y fiscales.

Se trataba, en síntesis, de funcionarios intermedios hasta entonces desconocidos (gobernando nuevos espacios políticos a mitad de camino entre la audiencia y el corregimiento), cuyo cargo expresaba una concepción de gobierno nueva y activa, en la que se explicitaba la clara voluntad de la Corona de otorgar también a los territorios americanos una organización más racional y moderna,

administración de justicia, estado del clero, y costumbre entre los indios del interior») de Ulloa & Ulloa 1982 [1826]: 230-265. El viaje durante el cual fueron escritas las *Noticias Secretas* fue realizado en 1735, y en su primera etapa tuvo motivaciones científicas (los dos oficiales españoles acompañaban a los astrónomos franceses Godin, Bouger y La Condamine, que querían verificar el valor de un grado terrestre en el ecuador). R. Pastor nos ofrece una cuidadosa descripción de la estrecha relación entre coacción política y económica en la organización del reparto (1985: 201-236).

[39] Como es sabido, en 1486, mientras proseguía aún la guerra contra el reino morisco de Granada, los reyes católicos recibían de Inocencio VIII una bula de patronato que les garantizaba el derecho a proponer candidatos a obispos y a otorgar cualquier beneficio eclesiástico; además, el Papa renunciaba, cediéndolos a los monarcas, a los diezmos que los moros convertidos debían pagar a la Iglesia. Posteriormente, una serie de bulas papales emanadas entre 1501 y 1508 instituyeron en América el patronato universal de la monarquía española, que otorgaba a los soberanos el poder de nombrar a los cargos eclesiásticos, de administrar las jurisdicciones e ingresos eclesiásticos y de oponer un veto a las bulas papales; en 1518 otra bula de León X autorizó a Carlos V a modificar, en casos especiales, las fronteras de las diócesis. Con todo ello, de hecho la Corona podía decidir los nombramientos al interior de la Iglesia, los destinos de los nombrados, los límites de sus jurisdicciones, y la cuantía de sus remuneraciones. Dichos poderes fueron en parte delegados a los virreyes y luego a los intendentes, dentro de los territorios administrados por éstos.

inspirada en el sistema centralizado de la Francia de Richelieu y Colbert. Aplicada en la Península en 1718, de forma definitiva a partir de 1749, y luego en Cuba en 1764, la nueva organización político-administrativa fue posteriormente extendida con distintas modalidades y resultados a veces contradictorios, a una buena parte del territorio del imperio.[40] En el Perú, desde julio de 1784, bajo el gobierno del virrey Teodoro de Croix y con la supervisión del visitador general Jorge de Escobedo y Alarcón (el sustituto de Areche), se aplicó la *Ordenanza de Intendentes* promulgada en 1782 para el virreinato del Río de la Plata, acompañada de instrucciones específicas para cada uno de los nuevos funcionarios que debían asumir el cargo en el virreinato peruano.[41]

El conjunto del territorio fue entonces dividido en siete intendencias que comprendían 51 partidos —correspondientes, en general, a los precedentes corregimientos— los cuales, a su vez, se articulaban en 482 «doctrinas» o «curatos» que agrupaban a 977 pueblos.[42] Tres de las nuevas divisiones administrativas (Trujillo, Cusco, Arequipa) coincidían en líneas generales con las respectivas diócesis, mientras que la archidiócesis de Lima y la diócesis de Huamanga fueron divididas cada una en dos intendencias (res-

[40] El cargo de intendente fue creado en 1782 en el Río de la Plata, en 1786-1787 en Nueva España y en la capitanía general de Chile; en el virreinato de Nueva Granada la reforma no fue aplicada a causa del levantamiento de los comuneros de Socorro; en el Río de la Plata las intendencias comenzaron a funcionar con modalidades particulares, así como en las capitanías de Chile, Yucatán y Guatemala; cf. Annino 1994a: 233. Respecto a las intendencias en Nueva España, cf. Pietschmann 1996; para el Perú, Fisher 1970 y 2000a. La aplicación parcial de las intendencias en la Audiencia de Quito ha sido recientemente estudiada por Morelli 2001: 36 ss.; a propósito de la capitanía de Yucatán, donde la creación de las intendencias fue un proceso largo y sustancialmente inconcluso, cf. Bellingeri 1993: 51-59.

[41] Cf. por ejemplo la *Instrucción práctica que para adaptar la nueva Real Ordenanza de Intendencias se da por el Tribunal de Visita al Señor don Fernando Saabedra que va á servir la de Truxillo*, Lima, 4 de octubre de 1784 (Sevilla, Archivo General de Indias, leg. Lima 1098, n.° 368). El documento está firmado por el visitador Jorge Escobedo.

[42] Cf. *El virrey Gil de Taboada remite un cuaderno con el padron general del virreinato del Perú, sus intendencias, partidos, doctrinas, pueblos y pobladores*, Lima, 5.11.1792, en Colección Documental de la Independencia del Perú, tomo XXII, *Documentación oficial española*, vol. 1, compilación y prólogo por G. Lohmann Villena, Lima, Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, 1972 (en adelante CDIP 1972: XXII, 1), pp. 30-31.

pectivamente Lima y Tarma, Huamanga y Huancavelica), por razones de tipo político y económico. En 1795 sería integrada al virreinato peruano la intendencia de Puno, sustraída al Río de la Plata. En 1802, algunas razones de carácter fundamentalmente militar aconsejaron someter a la jurisdicción de Lima la intendencia de Maynas, perteneciente al virreinato de Nueva Granada. Al año siguiente, la provincia de Guayaquil fue colocada bajo control militar de Lima, aunque no se acogió la sugerencia del visitador Escobedo en el sentido de formar con ella una nueva intendencia peruana (Fisher 1970: 29-53). Por último, la nueva *Ordenanza de Intendentes* promulgada el 29 de junio de 1803, cuya aplicación, sin embargo, fue suspendida por Carlos IV al comienzo del año siguiente, integraba al virreinato de Lima la intendencia de Chiloé, situada al sur de la capitanía general de Chile.[43]

Las relaciones entre los nuevos intendentes y la burocracia se volvieron rápidamente conflictivas. El virrey Croix y su sucesor Gil de Taboada y Lemos criticaron en 1789 y 1790 el nuevo sistema, sosteniendo que los intendentes habían fracasado en todos los campos, desde la administración de justicia y la política fiscal a la actividad económica, sectores donde se esperaban mejorías gracias a sus labores. En el contexto local no se advertían progresos en la calidad del gobierno, entre otras razones porque se había nombrado en el cargo de subdelegados, directamente dependientes del intendente y dotados de poderes similares a los de sus superiores en sus respectivos territorios,[44] a muchos de los precedentes corre-

[43] Art. 3 de la *Ordenanza general formada de orden de su Magestad, y mandada imprimir y publicar para el gobierno e instrucción de Intendentes, Subdelegados y demas empleados en Indias*, Madrid, Imprenta de la viuda de Ibarra, 1803, p. 4. En cuanto a la negación de la entrada en vigor de esa ordenanza de parte de Carlos IV, cf. Reis Josés 1995: 169. También Fisher (1970: 70-71) y Preston Moore (1966: 195) niegan que la Ordenanza de 1803 entrara en vigor, mientras N. Sala i Vila (1996: 157), parece sostener que al menos una parte de las disposiciones contenidas en ella entró definitivamente en vigor en el virreinato peruano.

[44] En realidad, los subdelegados administraban las cuatro causas sólo en los distritos con mayoría de población indígena, mientras donde existía una proporción importante de población blanca ejercían solamente las causas de hacienda y de guerra, y las competencias relativas a justicia y política correspondían a los alcaldes ordinarios, cuya actividad podía ser fiscalizada tan sólo por los intendentes. Cf. los artículos 8 y 9 de la Real Ordenanza, cuyo texto está reproducido en San Martino de Dromi 1999: 140-141, y además lo que escribe al respecto Pietschmann 1996: 162-187.

gidores. Aumentaron además los roces entre el mismo virrey y el intendente de Lima por conflictos de competencias, y entre los intendentes y los obispos, que no soportaban el estrecho control que estos nuevos y poderosos funcionarios ejercían sobre el clero.

Las críticas de Gil de Taboada se fueron atenuando hacia 1796 y el virrey terminó por declararse sustancialmente satisfecho de los nuevos gobiernos provinciales. La profunda molestia de los criollos ante la actividad de los intendentes, que en última instancia buscaban enfrentar y desarticular las complejas tramas de poder de las élites locales y orientar a favor de la Corona la capacidad fiscal de sus regiones, aparece demostrada, como veremos, en las instrucciones dadas por el cabildo de la capital al diputado electo en 1809 como representante del virrey en el seno de la Junta Suprema Central y Gubernativa (instaurada en España tras la invasión napoleónica), las cuales incluían una petición de abolir los intendentes y restaurar los corregimientos y repartos.

Un aspecto de la actividad de los intendentes, particularmente significativa en relación con las modalidades que asumiría la crisis de la monarquía tras los acontecimientos de Bayona, consiste en las relaciones conflictivas y, al mismo tiempo, productivas que se establecen entre los nuevos funcionarios de la Corona y los cabildos. Constituidos sobre la base del modelo de los cabildos castellanos organizados en la Península desde el siglo XII, los cabildos americanos comprendían, además de una serie de cargos menores —alférez real, alguacil mayor, alcalde de hermandad o provincial, fiel ejecutor, escribano, etc. (Preston Moore 1954: 106-114), cuyo número variaba según el tamaño y el rango del centro urbano—, dos tipos fundamentales de funcionarios, los alcaldes y los regidores. Los primeros, denominados «ordinarios» inicialmente porque estaban encargados de mantener el orden y luego para distinguirlos de otros funcionarios como los alcaldes mayores,[45] ejercían varios poderes de tipo administrativo, pero sobre todo eran jueces civiles y penales ordinarios de primera instancia en todo el territorio municipal, incluidas las aldeas de las áreas rurales. Permanecían un año en sus cargos y ejercían su función judicial —especifica Solórzano— como si hubiesen sido designados

[45] Preston Moore 1954: 99, nota 1. Respecto a los alcaldes mayores, cf. Espinoza Soriano 1960: 183-300.

por el mismo soberano que había otorgado al cabildo el derecho de elegirlos. Sus sentencias eran apelables ante el corregidor (razón por la cual éste era llamado también «justicia mayor»), o bien, sobre la base de eventuales privilegios concedidos a algunos municipios, ante el cabildo y por último ante la audiencia.[46]

A los regidores, por su parte, les correspondía la gestión de los aspectos prácticos de la vida de la ciudad, como los precios de los artículos de primera necesidad, el suministro de agua, los pesos y medidas, el orden y limpieza de plazas, calles y mercados. Como en el caso de los cargos menores, el número de alcaldes y regidores dependía del tamaño y rango de la ciudad, pero dentro de ciertos límites, porque los primeros podían ser como máximo dos (llamados «de primer y segundo voto») y los segundos doce. También formaba parte del cabildo un funcionario denominado síndico o procurador general, encargado de presentar al consejo municipal las peticiones y quejas del común, la *communitas*, es decir el cuerpo único formado por los vecinos. Estos últimos podían, bajo particulares circunstancias en las que fuera necesario tomar decisiones con el mayor consenso posible, reunirse en cabildos abiertos, la instancia de mayor participación democrática en tierras americanas durante la Colonia, inspirados en los consejos que ya entre los siglos XII y XIII habían empezado a configurarse en las ciudades castellanas.[47]

Los cabildos coloniales contaban a menudo con un más alto margen de autonomía y una mayor relevancia política que los modelos peninsulares, en cuanto fueron desde el comienzo la expresión política e institucional de la autonomía reivindicada por los mismos conquistadores y sus descendientes. Aunque ninguna norma prohibiese ser miembros del cabildo a los españoles peninsulares, sus cargos fueron ocupados de preferencia por exponen-

[46] «Según costumbre», escribe J. de Solórzano y Pereyra (s/f [1647], tomo 4, libro v, cap. 1, 2, 14, 23 y 26, pp. 7-8, 12, 15-16). Las situaciones variaban según los lugares; durante un cierto período, por ejemplo, Ciudad de México y Lima podían gobernarse mediante sus alcaldes ordinarios sin que se nombraran corregidores; posteriormente Ciudad de México perdió dicho privilegio que, en cambio, fue confirmado en el caso de Lima (libro v, cap. 1, 26, p. 16).

[47] Preston Moore 1954. Ver el capítulo 8, «The Cabildo abierto», pp. 125-135; el primer capítulo, «Castilian Background», está dedicado al origen castellano de las instituciones municipales americanas.

tes de la élite criolla y el consejo municipal se convirtió en el principal defensor de sus intereses. En teoría podían ser elegidos alcaldes o regidores todos los vecinos, es decir, de acuerdo con el derecho castellano, todos los jefes de familia propietarios de tierras con domicilio estable en la ciudad. Para ello debían estar inscritos en la lista oficial de ciudadanos y declararse dispuestos a cumplir las obligaciones cívicas y militares contempladas en el fuero (o «carta puebla») de la ciudad, documento que consagraba el reconocimiento de ésta por parte de la Corona como corporación dotada de personalidad jurídica y de específicos poderes jurisdiccionales. De hecho, sin embargo, una serie de implícitas restricciones reservaba los cargos de mayor prestigio y poder a los miembros de las familias más influyentes, conquistadores y encomenderos, los cuales acabaron por formar un núcleo privilegiado. Algunas disposiciones reales dictadas ya en el siglo XVI (en 1554 y en 1564) imponían el fin de dicho monopolio, pero en el Perú y en Chile dichas normas encontraron una notable resistencia (GÓNGORA 1975: 101, 106).[48]

Las elecciones no tenían nada de democrático. En realidad consistían en una cooptación impuesta por el cabildo próximo a concluir su mandato, y dado que no se respetaban las normas que prohibían la reelección o se aplicaba una especie de rotación interna, ocurría a menudo que los cargos municipales eran de hecho un monopolio de pequeños grupos privilegiados. La amplia autonomía de que gozaron inicialmente los cabildos americanos en materia de elección de sus miembros, que la Corona se limitaba a confirmar, comenzó a disminuir con Carlos V, gracias a la política de supervisión y al paralelo crecimiento de la burocracia real. Desde la segunda mitad del siglo XVI los controles aumentaron aún más con la designación por parte de la Corona de regidores vitalicios (PRESTON MOORE 1954: 44, 89),[49] y los cabildos perdieron la pre-

[48] Teóricamente en las ciudades que elegían dos alcaldes, uno tenía que ser «de los que llaman vecinos Encomenderos de indios, y el otro de los que llaman Domiciliarios y están poblados y hacendados en las mismas ciudades, con que no tengan oficios viles ó tiendas de mercaderías en que exerzan y midan actualmente por sus personas» (SOLÓRZANO Y PEREYRA s/f [1647]: tomo 4, libro V, cap. I, p. 9).

[49] El privilegio inicialmente otorgado a Colón de nombrar alcaldes en las Indias Occidentales y de proponer al rey los nombres de quienes podían ser nombrados regidores, fue posteriormente retirado, y desde 1507 la Corona autorizó a los colonizadores de La Española (Haití) a elegir a sus alcaldes (KONETZKE 1968: 136).

rrogativa de organizar sesiones regionales de procuradores, como venían haciendo por lo menos desde mediados del siglo XVI, pero conservaron el derecho a enviar y/o mantener establemente sus representantes en la Corte y a presentar peticiones al rey o al Consejo de las Indias.[30]

La venalidad de los cargos se extendió progresivamente a partir de finales del siglo XVI y comienzos del XVII, anulando de hecho la práctica electoral y entregando el cabildo a oligarquías aún más restringidas, lo que disminuyó su capacidad de representación y lo llevó a la decadencia.[31] Aunque en esto no conviene generalizar —como advierte J. Preston Moore—, porque hubo casos, como Santiago, donde los vecinos siguieron comprando los cargos a la Corona a fin de conservar su elegibilidad. En otros lugares, y no sólo en localidades menores, escaseaban cada vez más los compradores interesados en los cargos: en 1754 Cusco tenía solamente seis de los doce regidores que le correspondían.

En general fueron disminuyendo en todas partes las sesiones de cabildos, lo que demuestra la pérdida de vitalidad de la institución. Hay que tener de todas formas en cuenta que el cargo de alcalde, que suponía una autoridad jurisdiccional, y el de síndico procurador, siguieron siendo electivos y por lo tanto abiertos a todos los vecinos. Aunque a dichos cargos se accedía a través de cooptaciones efectuadas por los regidores, en su gran mayoría de nombramiento regio o venales, el cargo de alcalde se siguió renovando todos los años, quedando atribuido a los sectores de menos rango de la comunidad de vecinos. Por lo demás, la consistencia

[30] PRESTON MOORE 1954 (cap. VII, «Petitions and Procuratorial Assemblies», pp. 115-124), refiere de estas sesiones, que se celebraron en el área peruana por lo menos hasta 1562 (cuando se reuniría en Lima, por iniciativa del virrey Conde de Nieva, una junta de procuradores de ciudades de distinto rango, «villas y ciudades», a las que se pedía un parecer sobre las encomiendas); en cuanto al área novohispana, A. ANNINO (1988: 732) se refiere a un estudio de H. PRIESTLEY (*Municipalidades coloniales españolas*. México, 1921, p. 15), según el cual se habrían reunido 40 de estas juntas en el curso del siglo XVIII.

[31] En cuanto al cabildo de Lima, el sistema fue creado en 1561, oficializado en virtud de la Cédula del 1.11.1591 y definitivamente confirmado por la Cédula del 3.6.1620, que cerraba el paso a cualquier otra práctica que no fuera la compra en subasta pública, «por haverse experimentado los inconvenientes que resultan de darse por elección y suertes los oficios de regidores»; cf. LOHMANN VILLENA 1983: 186-167.

numérica de la comunidad de vecinos debió de aumentar progresivamente gracias a la inclusión en la categoría de vecinos de los «moradores» (los residentes, en general comerciantes, que no eran propietarios de casas o de tierras) y asimismo de los «estantes», o sea los que habitaban establemente en la localidad ejerciendo un arte o un oficio. Es muy probable que en el último período colonial y en coincidencia con la amplia difusión de las milicias se considerara vecinos a todos los jefes de familia residentes bajo cualquier título en los núcleos urbanos.[12]

Cabe señalar dos aspectos que permiten comprender plenamente la importancia que asumirán los cabildos en los años posteriores a 1809. Como ya se ha dicho, y tal como había ocurrido en España, se otorgó a los municipios amplios poderes jurisdiccionales que incluían al territorio rural de los alrededores: el «término» o «alfoz» —en la península la palabra árabe convivió con su sinónimo latino (Berengo 1999: 114). El territorio sujeto a la jurisdicción de las ciudades y de sus instituciones de autogobierno era inicialmente muy extenso en ambos lados del océano. Berengo señala, por ejemplo, que en la península ibérica el término más grande era Sevilla, seguido por Córdoba, el cual, según la ordenanza de Fernando III del 10 de marzo de 1241, contaba con siete mil kilómetros cuadrados (Berengo 1999: 114, n. 6). Posteriormente, la construcción de nuevas ciudades y núcleos administrativos destinados a mejorar e intensificar el control de los funcionarios de la Corona sobre el territorio llevó a una reducción de tamaño, aunque éste siguió siendo notable, dado el bajo número de núcleos urbanos dotados de cabildo. En América el carácter de los municipios como organismos representativos de un territorio al mismo tiempo urbano y rural se perpetuó y reforzó porque los propietarios de tierras no fueron nunca reconocidos como una capa social formalmente constituida, dotada de fueros y privilegios, y en consecuencia los municipios eran las únicas instituciones que podían ejer-

[12] La definición de «morador» aparece en J. Preston Moore (1954: 16). El «estante», según M. Carmagnani (1994: 83), es en su origen el simple residente sin derecho a ser elegido en el cabildo, pero con la obligación de servir en la milicia. Respecto a este proceso de ampliación de la «vecindad», paralelo al de la milicia, cf. Carmagnani & Romano 1999: 369-370. Carmagnani hace notar, además, el incremento de los cargos menores, en general cubiertos por propuesta de los alcaldes: hacia 1600 en Lima existían treinta, frente a los siete cargos venales.

cer, a través de sus procuradores, el derecho de representación ante el rey.

Así, los cabildos americanos siguieron considerándose como los verdaderos organismos representativos de territorios que, según el rango de la ciudad, podían ser enormes y en el caso de las capitales virreinales podían virtualmente coincidir con el reino mismo. Una Real Cédula de 1540, reproducida en la *Recopilación de las leyes de Indias* de 1680, define la ciudad del Cusco como la «más principal y primer voto» del virreinato de Nueva Castilla (en aquella época Lima no era aún la capital), y como tal reconocía a su ayuntamiento y a su procurador el derecho de hablar «en su nombre de las cosas y casos que se ofrecieren entre esa dicha ciudad y las otras ciudades y villas de esa dicha provincia antes y primero que ninguna de las otras ciudades y villas».[53]

En el Perú de finales del siglo XVIII, según informaciones de la *Geografía del Perú virreinal*, eran muy pocos los núcleos urbanos que ostentaban la calidad de villas o ciudades, requisito indispensable para aspirar al privilegio de disponer de un cabildo propio. En efecto, había solamente trece ciudades y diez villas.[54] Una inspección llevada a cabo en 1786 con el objetivo de determinar el estado de las finanzas municipales arrojó una lista de 12 ciudades importantes: Lima, Cusco, Arequipa, Huamanga, Huancavelica, Trujillo, Tarma, Jauja, Ica, Lambayeque, Piura y Huánuco. Aún menos numerosos, sólo 10, eran los núcleos urbanos que contaban con un cabildo: además de las sedes episcopales Lima, Cusco, Arequipa, Trujillo y Huamanga, estaban Ica, Chachapoyas, Arica, Lambayeque y Huánuco.[55]

[53] *Real Cédula reconociendo a la ciudad de Cuzco como la principal y primer voto de las del Perú*, 25.4.1540, cit. en MORELLI 2001: 283. Respecto a la naturaleza de los cabildos como organismos representativos y a su posible asimilación a los «cuerpos intermedios» del antiguo régimen que tradicionalmente se encargaban de proteger las leyes fundamentales del reino del poder absoluto del rey, F. Morelli desarrolla interesantes reflexiones (2001: 265-281).

[54] BUENO 1951 está integrado por una serie de relaciones recopiladas y publicadas por el cosmógrafo oficial Cosme Bueno entre 1764 y 1778.

[55] Aun siendo un «pueblo», Lambayeque obtuvo poder elegir un cabildo propio cuando se trasladó allí una buena parte de la población del cercano Saña, arrasado por un ataque de piratas en 1686 y luego por una inundación en 1720. El pueblo de Cajamarca, en cambio, a pesar de contar con un núcleo relativamente consistente de españoles y criollos, nunca pidió que le asignaran un cabildo; ver

A fin de incentivar el desarrollo de los recursos locales, los intendentes promovieron a varios pueblos de españoles al rango de villas, primer paso para fomentar su «civilización y policía»[56] y crearon nuevos cabildos en Tarma, Jauja, Huancavelica, Piura y Moquegua.

Desde el comienzo, las relaciones con las municipalidades preexistentes fueron muy tensas. Los cabildos habían gozado de una notable autonomía con respecto a los corregidores, que seguían presidiendo sus sesiones, dada la debilidad de dichos funcionarios, cuya subsistencia dependía de un porcentaje del recaudo del tributo y del reparto, razón por la cual debían mantener buenas relaciones con todos los notables locales, fueran ellos españoles o indígenas. Jorge Juan y Antonio de Ulloa anotaban que la autoridad de los corregidores dependía de los vecinos de mayor prestigio, cuyo comportamiento insolente era imitado a menudo por los ciudadanos de rango inferior (Ulloa & Ulloa 1982: II, 438). Los intendentes, en cambio, a quienes las ordenanzas otorgaban el poder de verificar el manejo de los recursos financieros y de los bienes de la municipalidad, creaban situaciones de constante tensión, lo cual, sin embargo —en esto coinciden J. Preston Moore y Fisher— acabó por provocar una reacción saludable de parte de los organismos municipales que los llevó a recuperar al menos una parte de sus poderes originarios y a valorizar la potencialidad de la institución.[57]

Por otra parte, las dificultades de la Corona, constantemente involucrada en guerras y necesitada de los recursos americanos, ofrecieron a las municipalidades más poderosas y dinámicas, especialmente a Lima, la posibilidad de recuperar privilegios perdidos y de adquirir algunos más. El cabildo de la capital pidió y obtuvo el rango de ciudad metropolitana, que hasta ese momento

Bueno 1951: 52-53, 57. La lista de las doce ciudades con cabildo ha sido extendida cruzando las informaciones suministradas por Cosme Bueno, J. Preston Moore y J. R. Fisher.

[56] Esto es lo que sostenía el doctor don Mariano Millan de Aguirre en su «Descripción de la Intendencia de Tarma», en *Mercurio Peruano*, tomo VIII, 1793, fol. 126 (Lima, edición facsimilar, Biblioteca Nacional del Perú, 1965), celebrando precisamente la creación de las intendencias, factores activos de desarrollo cultural y material.

[57] Fisher 1970, especialmente el capítulo VIII, «Intendants and Cabildos».

podía exhibir solamente Ciudad de México; y además el control de un tercio de los cargos de la audiencia local, la rotación entre criollos y españoles de los puestos de prior y cónsul del Tribunal del Consulado (a fin de evitar el monopolio de las compañías españolas en el comercio capitalino), el control de los recursos hídricos de la ciudad y de su territorio, una serie de exenciones y privilegios de carácter comercial y fiscal, un mayor respeto y consideración hacia alcaldes y regidores por parte de la burocracia real.

En Lima, donde en 1797 había 20 regidores, ocho más de lo permitido, se celebraron entre 1789 y 1791 nada menos que 42 sesiones del cabildo, mientras en Trujillo se celebraban 30 entre 1798 y 1799 (Preston Moore 1966: 178).

En otras palabras, los intendentes, llamados a reforzar el poder de la Corona en el ámbito local contra los factores endógenos que actuaban en el territorio, de una parte no consiguieron moralizar a los funcionarios de las instituciones locales y por la otra acabaron reforzando precisamente a los cabildos devolviéndoles su poder y prestigio, estimulando indirectamente su renovado dinamismo y favoreciendo la recuperación de las funciones en que se había basado en el pasado y se repropondría en el futuro su rol fundamental como «célula viviente» del tejido político y social.[58]

Se inspiraban también en el modelo castellano aquellos cabildos que sobre la base de las Leyes de Indias debieron constituirse en los «pueblos de indígenas», los nuevos asentamientos creados por la política de «reducción» puesta en marcha hacia 1570 por el virrey Francisco de Toledo. Se trató de una iniciativa masiva y generalizada, mucho más compleja que otras tentativas anteriores, orientada a redefinir la modalidad de asentamiento y organización social y política de los núcleos de población indígena. El objetivo era solucionar una serie de problemas agudizados por la fuerte contracción demográfica y la dispersión de dicha población, que entre 1520 y 1630 había disminuido de 3.300.000 a unos 600.000 habitantes (Cook 1981: 94).[59]

[58] V. A. Belaúnde, *Bolivar and the Political Thought of the Spanish American Revolution*, Baltimore, 1938, cit. en Preston Moore 1954: 284.

[59] A los precedentes de tentativas parciales de «reducir», de congregar en aldeas a la población indígena, hace referencia W. Espinoza Soriano (1960: 195-209). S. E. Ramírez (1987: 51-52) se refiere también a la creación de reducciones antes de Toledo. La autora señala que, por lo menos en el área de Cuenca, uno de los

Con el fin de evangelizar a los indígenas, se había considerado oportuno agruparlos y arraigarlos en poblados «copiosos y concertados», lo que permitiría no solamente velar por su bien y por la salvación de sus almas, sino que los ayudaría a vivir como hombres, como seres racionales, «sociables, políticos o civiles», puesto que no podían existir pueblos, por muy bárbaros que fueran, que vivieran sin «policía». Tal como los españoles, los indígenas debían constituirse en «repúblicas», comunidades estructuradas dotadas de «alcaldes, justicia y regimiento», es decir, de organismos y reglas de autogobierno.[60] No menos importantes y probablemente decisivas eran otras necesidades de orden práctico, como la facilitación del recaudo del tributo y del enganche de mano de obra indígena para el trabajo en las minas y en otros tipos de actividad económica.

En la práctica, las reducciones provocaron una fuerte y dramática resistencia y muchas veces no pudieron ser llevadas a cabo. No fue posible, en primer lugar, separar a los indios de los demás grupos étnicos, sobre todo de los mestizos, como se intentó hacer prohibiendo expresamente a los españoles, mestizos, mulatos y negros residir establemente en los pueblos y a los comerciantes quedarse más de tres días en los poblados indígenas.[61] No tuvo éxito tampoco la política de concentrar a la población indígena en un reducido número de asentamientos de gran tamaño, «a mucho menos pueblos», «a lo menos pueblos que ser pueda».[62]

motivos que llevaron al desplazamiento de la población indígena fue el de liberar tierras a las que aspiraban los españoles, entregando a cambio a los indígenas tierras de calidad inferior situadas en las cercanías de las nuevas aldeas. En cuanto a Francisco de Toledo, su gobierno, definido por Steve Stern «an historical watershed», ha sido recientemente analizado por M. Merluzzi (2003) donde entre otras cosas se refiere a precoces tentativas de crear reducciones, en particular en la región de Cajamarca (2003: 192-3).

60 Solórzano y Pereyra s/f [1647]: tomo I, libro I, cap. XXIV, 2-17, pp. 372-375; ver también Espinosa Soriano 1960: 205.

61 León Pinelo 1992 [1635]: tomo II, libro VII, título X, leyes 45-48, pp. 1838-1839.

62 *Instrucción general para los visitadores*, Lima, 1569-1570, en *Francisco de Toledo. Disposiciones gubernativas para el virreinato del Perú. 1569-1574*, introducción por G. Lohmann Villena, transcripción por M. Justina Sarabia Viejo, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1986, pp. 1-39: 33-34.

Los nuevos pueblos, formados mediante la concentración forzosa en una misma comunidad de grupos étnica y políticamente diferentes, fueron el resultado de una negociación entre los agentes del Estado colonial y las autoridades étnicas, más que la consecuencia inmediata de la aplicación de las leyes españolas (Glave 1990: 92-93). Ellos asumieron a menudo una estructura fragmentada, variada y diseminada, que de alguna manera reproducía la típica concepción del uso discontinuo del territorio de las culturas andinas. Alrededor de un núcleo central se disponían varias localidades menores que asumían características distintas según la composición y el origen de sus habitantes: los *ayllus* (formaciones sociales primarias del área andina constituidas por grupos de familias unidas por lazos consanguíneos y por la descendencia de un único antepasado mítico), las parcialidades (a menudo correspondientes a las *sayas* incas, las dos mitades en que se dividía cada espacio político), y los anejos, localidades secundarias subordinadas al núcleo central. Los pueblos en los que residía establemente el clero se definían «cabeceras de doctrina» y su territorio podía incluir también a otros pueblos, cada uno de ellos articulado en una serie de asentamientos menores, algunos de los cuales contaban con capillas y podían aspirar a transformarse en parroquias secundarias. A pesar de los resultados no completamente exitosos, la creación de los pueblos/reducciones puso en marcha un cambio en los modelos de residencia y organización y transformó gradualmente la estructura política de los grupos indígenas y su composición interna. De manera que el pueblo, formación compleja y dinámica, llegó a convertirse pese a su discutido origen en el universo de referencia obligado de la población indígena.[63]

Según las ordenanzas toledanas y las Leyes de Indias, los pueblos de indios debían tener un cabildo compuesto de alcaldes (o *varayoc*), regidores, fiscales y otros cargos menores (alguacil mayor y menor, pregonero, alcalde de aguas, alcalde de campo, procurador, etc.),[64] elegidos a comienzos de cada año y en presencia del párroco por los miembros del cabildo anterior. Tampoco en este

[63] Cf. las consideraciones al respecto de Díez Hurtado 1999 y 1992: 81-90.

[64] En Espinoza Soriano 1973: I, 198-200, aparece una enumeración detallada de los cargos menores; un relieve particular tenía el cargo de alcalde de campo, o teniente de alcalde, encargado de administrar justicia en las áreas rurales lejos del pueblo.

caso se trataba de una elección democrática, pero los cargos de los municipios indígenas, a diferencia de lo que ocurría en los españoles, raramente eran venales. En los núcleos con menos de ochenta casas se elegía un alcalde (con jurisdicción limitada y subordinado al corregidor de indios) y dos regidores, mientras que en los más grandes se elegía como máximo dos alcaldes y cuatro regidores; además había un fiscal en los poblados de hasta cien habitantes y dos fiscales en los más grandes, encargados de las prácticas religiosas de la comunidad. El escribano, o *quipocamayo*, era el único cargo vitalicio.[43] Los caciques no podían ser elegidos en cargos municipales ni intervenir en las elecciones. En algunos casos las ordenanzas especificaban que si se elegían dos alcaldes ellos debían representar a dos componentes étnicos diferentes, o uno debía formar parte de la categoría de los principales y el otro de los «particulares» —los indios del «común» (Sala i Vila 1996: 153-154).

La proliferación de cargos menores obedecía a las exigencias específicas de cada pueblo, pero además constituía probablemente un mecanismo que permitía la presencia en el cabildo de elementos representativos de todos los segmentos del pueblo. En los dos últimos decenios se han multiplicado los estudios relativos a la organización política y social de los pueblos indígenas, especialmente del Alto Perú;[44] a pesar de ello todavía es difícil formular conclusiones generales por lo que atañe a los cabildos indígenas en el área peruana, a su composición, a sus funciones, a las dinámicas internas y sobre todo a su difusión y a su número. Las opiniones de los especialistas son contradictorias. Según Espinoza Soriano, la fundación de cada ciudad, villa o pueblo de indios coincidía con la del respectivo cabildo, sin el cual no era posible afirmar que la comunidad de los vecinos o del común de los indios hubiera sido constituido, por carecer de personalidad jurídica; en

[43] Cf. las leyes 21 a 26 del libro 7, título x, de León Pinelo 1932 [1635]: II, 1832-1833, correspondientes a las leyes 7-12 del libro 6, título 3 de la *Recopilación* de 1680. En cuanto a la jurisdicción de los alcaldes, la ley 23 especificaba que tenían el poder de buscar y capturar a los delincuentes para trasladarlos a la cárcel del pueblo de españoles de la jurisdicción respectiva, pero podían castigar con un día de cárcel y 6-8 latigazos al indio que faltara a misa o se emborrachara o fuera culpable de otras faltas similares.

[44] Al respecto remito al reciente artículo de S. Serulnikov (2004: 69-101) y a la abundante bibliografía allí citada.

tal caso podía alcanzar, como máximo, el rango de una simple aldea, o un asiento (asentamiento casual y temporáneo). En cambio para Lohmann Villena, durante el reino de los Austrias, el cabildo de indios no llegó realmente a funcionar fuera de los barrios indígenas de las ciudades de Lima o Cusco, donde en todo caso contaba sólo con pequeños márgenes de autonomía.[67]

Es posible hacer hipótesis de que había municipios indígenas estables por lo menos en los poblados cabeceras de doctrina (en los cuales probablemente residía el cacique-gobernador) en donde, según las relaciones de las visitas de los intendentes o los documentos relativos a las elecciones de diputados de las Cortes ordinarias a las que nos referiremos ampliamente en el próximo capítulo, casi siempre existían «casas del cabildo». Con relación a ello, lo que se puede afirmar con seguridad es que los cargos electivos debieron de coexistir durante largo tiempo con las autoridades étnicas tradicionales, caciques o curacas, cuyos roles hereditarios fueron reconocidos por la Corona, que los consideraba «indios nobles» y «señores naturales» y les otorgaba privilegios, como el uso de mano de obra y de tierras, la exención del tributo, de la mita y de cualquier otro servicio personal, la autorización de vestir a la española, de ir a caballo, de portar armas.[68]

Entre los caciques había también diferencias, incluso notables, de rango, poder y prestigio, según el origen y las funciones desempeñadas antes de la llegada de los españoles, la riqueza personal y familiar y sobre todo el tamaño del cacicazgo, es decir, el número de indígenas que reconocían su autoridad. Desde un primer momento los caciques constituyeron una pieza esencial del mecanismo colonial, en cuanto la Corona les reconoció algunas funciones de gobierno en materia de recaudo del tributo y en la organización de la mano de obra (como la mita minera de Potosí y Huancavelica crea-

[67] Espinoza Soriano 1973: 185-187; Lohmann Villena, *El corregidor de indios en el Perú bajo los Austrias*, Madrid, Instituto de Cultura Hispánica, 1957, cit. en Sala i Vila 1996: 152. No se profundiza al respecto en el ensayo de T. Saignes (2000). También D. Cahill (1984: 258) hace referencia a los escasos conocimientos sobre los cabildos indígenas.

[68] Ver al respecto S. O'Phelan Godoy (1997). Según datos del censo de 1754, reportados por C. Hünefeldt (1982: 3-4), en aquella época había en el virreinato 2.073 caciques y principales, presentes sobre todo en las diócesis de Cusco, Arequipa y Huamanga, mientras que la densidad más baja se verificaba en el área de Puno, Lima y las provincias andinas septentrionales.

da por el virrey Toledo). Por otra parte, estos privilegios los condujeron a una progresiva «elitización», hasta integrarlos en el bloque de poder, separándolos netamente, desde el punto de vista social y económico, de los intereses de la masa indígena. Wachtel anota, utilizando la documentación de las visitas efectuadas por funcionarios regios, que ya en la segunda mitad del siglo XVI el poder de las autoridades indígenas tradicionales iba perdiendo en prestigio y ganando en despotismo (WACHTEL 1977 183-199); y Ramírez señala que muy pronto los indígenas dejaron de cantar canciones y loas dedicadas a sus curacas, a quienes ya no consideraban como garantes del bienestar de su gente (RAMÍREZ 1987: 47 ss.).[68]

Algunos caciques, los más prestigiosos y los que acumulaban más méritos según los españoles, comenzaron a partir de la segunda mitad del siglo XVI a pedir y a obtener el cargo de alcalde mayor de naturales o de capitán de mita. Según Espinoza Soriano se trataba de una estrategia orientada a compensar la disminución de poder de los jefes indígenas tras la creación de los pueblos de indios, los que, como se ha dicho, debían legalmente dotarse de autoridades electivas que excluían a la nobleza indígena. Especialmente el alcalde mayor fue definiéndose como la máxima autoridad indígena en cada provincia, reservada exclusivamente a los jefes más calificados, colocados en un rango más alto que los alcaldes ordinarios y subordinados solamente a los corregidores. El alcalde mayor administraba justicia en nombre del rey, sumariamente y con jurisdicción limitada, en cuanto no podía intervenir en conflictos entre caciques ni en pleitos entre poblados indígenas en materia de propiedad de la tierra, ni tampoco condenar a pena de muerte o a mutilaciones. A comienzos del siglo XVII, cuando según López Soriano todas las reducciones contaban con sus municipios, existían alcaldes mayores estables en una buena parte de los corregimientos del virreinato, en Chayanta, Charcas, Potosí, Pacajes, Chucuito, Vilcas, Lucanas, Jauja, Chocorvos, Huarochirí, Cajamarca, Chachapoyas, Quito, Angaraes, y en todos los situados a lo largo de la ruta que unía a Lima con Potosí, el llamado «camino real».[70]

[68] Sobre la evolución de los criterios de legitimidad política de los caciques en el siglo XVIII, ver las conclusiones a las que llega S. Serulnikov (2004: 88-98).

[70] ESPINOZA SORIANO 1960: 209, 232, 241, 243; sin embargo el autor no documenta sus afirmaciones relativas a la existencia de cabildos indígenas, que parecen deducidas de la normativa vigente.

Lo que ha sido acabadamente estudiado y documentado es el proceso que durante la segunda mitad del siglo XVIII condujo a la gradual decadencia de la función de los caciques, incluso de aquellos que ocupaban el cargo de alcalde mayor. O'Phelan indica tres etapas fundamentales de dicho proceso. En una primera fase la regularización del reparto, medida que otorgaba un soporte económico-legal al poder de los corregidores, llevaría a una progresiva sustitución de los «caciques de sangre», hereditarios, por los «caciques de favor», a veces mestizos, nombrados por los mismos corregidores con el objetivo de asegurarse un buen reparto. Posteriormente, como se ha dicho antes, la rebelión de Túpac Amaru supondría la supresión de los cacicazgos rebeldes, que quedarían vacantes o serían ocupados por criollos a fin de completar la pacificación de la región. Por último, el decreto del 17 de mayo de 1808 estableció que los alcaldes de cada doctrina recaudaran los tributos reales, privando de dicho privilegio a las autoridades indígenas tradicionales, una función estratégica que en gran medida justificaba su subsistencia (O'Phelan Godoy 1997). La medida fue obviamente bien recibida por las autoridades coloniales, ya que el alcalde electivo, cargo anual, tenía sin duda menos poder que el cacique, pero tampoco desagradaba a los miembros de la comunidad, ya que inducía a una democratización de la organización interna. De hecho, el cabildo se transformaba en el portavoz oficial de los pueblos, lo que por otra parte supondría un mayor debilitamiento de la identidad étnica. «Con casi tres siglos de retraso —anota Millones— la Corona logra la constitución de gobiernos locales a la manera española» en el Perú (1978: 21).[71]

En los últimos años de dominación española, tras la gran rebelión y la aplicación del sistema de las intendencias, los organismos municipales sufrieron importantes transformaciones como consecuencia de las crecientes tensiones entre las dos repúblicas, la de españoles y la de indios, y al interior de ambas, tensiones que se traducían en un progresivo difuminarse, incluso en un plano formal, de las fronteras entre una y la otra. En lo que concierne a los

[71] Según C. Hünefeldt (1982: 34-35), el ascenso de los alcaldes supuso «una exigencia modernizante que partía de la comunidad, que luego de pasar por la desestructuración de los tradicionales lazos étnicos tendió a agrupar horizontalmente a los comuneros».

«blancos», la gradual ampliación de la vecindad, acompañada de la extensión de la milicia, supuso la agudización de los roces entre la población criolla y mestiza y los funcionarios de la Corona, y también entre los núcleos más grandes, dotados de cabildo y por lo tanto de jurisdicción sobre el territorio, y los núcleos menores que buscaban más autonomía en la gestión de sus asuntos.

En esta dirección se movía la ordenanza de 1782 que regulaba las funciones de los intendentes, en base a la cual, según se iban suprimiendo los cargos de corregidor, los intendentes debían asumir directamente la administración de justicia sin perjudicar con ello las funciones propias de los alcaldes ordinarios. Al respecto, se dictaminaba que en todos los núcleos habitados por españoles, sea cual fuere su rango, o sea ciudades, villas o simples «lugares de españoles» que contaran con un número «competente» de vecinos, se eligieran dos alcaldes. En las localidades sin cabildo, ellos serían nombrados el primer año por el intendente, pero enseguida cada año se elegiría uno, de modo que el cargo tuviera la duración de dos años y el funcionario con más experiencia sirviera de guía al nuevo. Al mismo tiempo se suprimía la facultad, ejercida a menudo por los corregidores, de nombrar autónomamente a sus lugartenientes en los núcleos urbanos, tuviesen o no un cabildo.[72]

Se comenzó entonces a elegir «alcaldes de españoles» en estancias, haciendas, asientos y también en núcleos con una mayoría de población indígena donde ya existía un cabildo indio, como muestran las actas de las elecciones celebradas en diciembre de 1811 en la doctrina de Mayocc (partido de Tayacaja, intendencia de Huancavelica), en las seis doctrinas del partido de Angaraes, también en Huancavelica, y en las cuatro doctrinas del partido de Huanta (intendencia de Huamanga).[73] Se eligieron «alcaldes de españoles» en la hacienda Pucuto, en la estancia Matecclo (doctrina de Mayocc), en las haciendas del Rosario, Santa Cruz de Anta, Tinyahuarco (doctrina de Espíritu Santo de Caxa, partido de

[72] Art. 8 de la Real Ordenanza, en San Martino de Dromi 1999: 140-141.

[73] Biblioteca Nacional del Perú, Sala de Investigaciones (de ahora en adelante BNP, SI), D10263, *Expediente de las elecciones de alcaldes de los Partidos de Tayacaja y Angaraes, año de 1811 y 1812. Pampas, diciembre 30 de 1811.* En realidad el legajo contiene también las actas de las elecciones de cuatro doctrinas (Huaribamba, Colcabamba, Pampas y Paucarbamba) del partido de Huanta, intendencia de Huamanga.

Angaraes) y en el no muy bien definido asiento de Chincho (doctrina de San Juan Bautista de Julcamarca); y además en los pueblos San Francisco de Locroya, Santa Cruz de Churcampa, Santiago de Chancará (en el partido de Tayacaja), Salcabamba, Paucarbamba y Anco (partido de Huanta, intendencia de Huamanga). En Salcabamba se eligieron de hecho dos series paralelas de cargos (alcalde ordinario, mayor, de campo, regidor y alguacil),[74] una de naturales y otra de españoles.

La elección de estos cargos municipales era organizada generalmente por aquellos que la fuente cita como los «mayores» del lugar y por quienes habían ocupado cargos similares en el pasado. Pero en el caso de la hacienda Matecclo fueron convocados todos los vecinos, españoles y mestizos; en Locroja los vecinos españoles se reunieron separadamente (hay dos actas; la relativa a los «blancos» se refiere a «este otro pueblo», distinguiendo claramente entre los componentes étnicos), mientras que en Santiago de Chacará, partido de Tayacaja, la única acta refiere de la presencia conjunta de «todos los vecinos Españoles e Indios Mayores Alcaldes pasados de este pueblo».[75] De hecho, por lo menos en localidades donde convivían blancos, indígenas y mestizos, ya existían organismos municipales mixtos integrados por elementos pertenecientes a los distintos segmentos étnicos. La presencia del alcalde ordinario de españoles, con una jurisdicción más amplia que la del colega indio, debió de intensificar el control del segmento indio por parte de los blancos.

No era, sin embargo, la única novedad. En el lado indígena, la ordenanza de 1782 establecía que en las capitales de partido se nombraran subdelegados españoles, pero sin interferir ni obstaculizar el derecho y la tradición de elegir «alcaldes y demas oficios de Repúblicа». A fin de evitar pleitos y litigios, las elecciones debían contar siempre con la presencia del subdelegado o un representante suyo, en todo caso un español (art. 10). En esta fase debieron de multiplicarse los cabildos indígenas, porque se reconoció la calidad de pueblos a muchas localidades anteriormente definidas

[74] No está clara la función del alcalde mayor que, al existir en cada pueblo, ya no puede ser el personaje de prestigio provincial al que se ha hecho referencia anteriormente.

[75] BNP, SI, D10263, *Expediente de las elecciones de alcaldes de los Partidos de Tayacaja y Angaraes* cit.

como «anejos». Las informaciones contenidas en la relación de la visita realizada en 1812 por el intendente de Tarma José González de Prada en los poblados indígenas de la doctrina de Santa María del Valle, en el partido de Huánuco, cotejadas con las informaciones de la *Geografía del Perú virreinal* de Cosme Bueno, permiten afirmar que si anteriormente el territorio de la doctrina comprendía 10 anejos, de los cuales sólo cuatro, además de la cabecera, eran explícitamente definidos como pueblos, en 1814 todos reciben tal calificación y cada uno de ellos dispone de un cabildo. Sólo en la cabecera existe una casa capitular, mientras en las localidades menores se registra explícitamente su ausencia;[78] igualmente muchos pueblos, de cuyas elecciones tenemos noticias en las actas, según Cosme Bueno recibían la denominación de anejos.

La multiplicación de los cabildos puede deberse en parte a la necesidad de controlar más de cerca el recaudo del tributo, encargado ahora a los alcaldes y sustraído a los caciques. Por otro lado, el aumento del poder de estos personajes debió de favorecer el incremento de un nuevo grupo de principales en busca de un reconocimiento formal. En 1786 en el partido de Quispicanchis —señala Cahill— fueron elegidas 184 personas entre alcaldes, regidores y alguaciles; en Canas y Canchis (1790) 56 *ayllus*, que constituían veinte pueblos, eligieron otros tantos alcaldes (Cahill 1984: 258). En las doctrinas cuya documentación electoral ha sido posible analizar, que abarcaban 52 pueblos, siete estancias, seis haciendas y un asiento, en 1812 se eligieron 254 individuos para cubrir otros tantos cargos municipales.

Las actas de 1811 proporcionan una nueva información. En cinco pueblos (Mayocc, Espíritu Santo de Caxa, San Juan Bautista de Julcamarca, San Pedro de Congalla y Pampas) se verificó una doble elección, una en cada uno de los *ayllus* en que se articulaban los pueblos; en Paucarbamba y en Guanchos, elegido un solo al-

[78] *Expediente de la Visita de los Pueblos de Indios de la Jurisdicción del Partido de Huánuco, practicada por el Gobernador Intendente de Tarma, Don José González de Prada, 24-28 de octubre de 1812*, en Colección Documental de la Independencia del Perú, tomo III, *Conspiraciones y rebeliones en el siglo XIX. La Revolución de Huánuco, Panatahuas y Huamalies de 1812*, vol. 4, investigación, recopilación y prólogo por Ella Dunbar Temple, Lima, Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, 1971 (en adelante CDIP 1971a: III, 4), pp. 387-402.

calde ordinario, la representación de los dos *ayllus* que componían los poblados correspondía a dos alcaldes definidos «mayores». Los documentos no nos permiten entender si esta diferenciación reflejaba los segmentos originarios de los pueblos mismos, o se basaba en el cruce de intereses diversificados de carácter económico y social que, de este modo, obtenían una adecuada representación en el organismo de autogobierno común, o bien si coexistían ambas motivaciones.

De Bayona a Cádiz: el viraje de 1809

Eran muchas, como vemos, las tensiones que afectaban a la sociedad peruana. La verdad es que la imagen de un virreinato tranquilo, de una sólida fortaleza realista, imagen acentuada por aquella historiografía que ha puesto de relieve el carácter completamente exógeno del proceso de independencia del Perú, no resiste a un análisis más detenido que desplace su atención desde la capital hacia el interior del país. Una parte de las provincias andinas, sobre todo las meridionales, manifestaba una muy tibia aceptación de las autoridades coloniales y muy pronto se mostraría muy sensible a la propaganda de los insurgentes de Buenos Aires. Si bien entre 1783 y 1808 no se había verificado ninguna manifestación de descontento contra el gobierno español, la lealtad de Cusco seguía siendo para los funcionarios de la Corona un motivo de constantes preocupaciones, que se acentuarían —como veremos— a medida que los tremendos efectos de los acontecimientos de Bayona comenzaran a sentirse también en ultramar.

Las abdicaciones de Bayona constituyen un episodio del todo inédito. «Nunca en la milenaria historia de las dinastías europeas encontraremos un acto similar al ejecutado por los Borbones españoles. Nunca una familia reinante había entregado la Corona a un extranjero sin una guerra o una alianza familiar».[77] Por otra parte, desde la edad media, pero especialmente a partir del siglo XVII, todas las doctrinas regalistas sostenían el principio irrenunciable de la distinción entre el patrimonio del rey como persona física,

[77] Cf. Annino 1994a: 236; a este ensayo me remitiré ampliamente en este parágrafo, como haré con algunos estudios posteriores del mismo autor, en particular Annino 1999b.

que podía enajenarse, y el patrimonio del rey como persona jurídica, que no podía serlo en cuanto pertenecía al cargo y no a la persona.[78] Además de inédito, el acto cometido por los Borbones era también ilegítimo, porque transgredía el primer deber de un soberano, según el cual el reino no podía ser enajenado. Era también ilegítima la consiguiente *vacatio regis*, que acababa por socavar la legitimidad de todo el sistema político, planteando un doble dramático problema: quién debía gobernar el reino en ausencia del rey y con qué legitimidad. De ahí la extraordinaria importancia que asumió en el ámbito de las revoluciones hispánicas el problema de la soberanía, de su colocación y de su legítimo ejercicio. El problema se volvió cada vez más crucial a medida que los repetidos intentos de crear organismos suficientemente representativos fueron involucrando de modo creciente a los reinos y provincias americanas, hasta llegar a plantearse abiertamente la cuestión del estatuto político de América en el contexto imperial.

La «retroversión de la soberanía»

Frente a la abdicación del rey y de toda la casa real y dada la indecisión de la Junta Suprema de Gobierno (creada por el soberano antes de marchar a Bayona)[79] y de los consejos reales inclinados a la prudencia ante el invasor francés, el pueblo español reaccionó en un primer momento con un extenso movimiento insurreccional y luego con la constitución en varias ciudades, a partir de Murcia, Santander y Sevilla, de una serie de juntas encabezadas por notables locales. El código medieval de las Siete Partidas reconocía expresamente el derecho de los nobles, prelados, hombres de fortuna y otras personas «buenas y honradas» del reino a constituirse en juntas cuando, en ausencia del rey o de un regente, se conside-

[78] Con relación a la progresiva consolidación en época medieval de la distinción entre el rey y la Corona (como entidad impersonal que representa los derechos y pretensiones fundamentales del país), entre los bienes pertenecientes al primero y los que corresponden a la segunda, que el rey juraba no enajenar comprometiéndose a recuperar en el caso en que se perdieran, ver KANTOROWICZ 1989: 289-307.

[79] Esta junta fue acusada de colaboracionismo por favorecer la reunión de la asamblea, impulsada por Napoleón, que en julio de aquel año promulgaría la Constitución de Bayona, destinada a dar una legitimidad a la ocupación francesa; cf. BERRUEZO 1986: 9-10.

rase en peligro el bien común.[80] Pero las Siete Partidas no contemplaban el caso de la *vacatio regis*, ni la situación específica que se había creado en España en 1808. Para otorgar entonces un fundamento legal a su acción, las juntas recurrieron a una antigua concepción de la monarquía que pertenecía a la tradición política hispánica y que les permitía presentarse como restauradoras del derecho ante la ilegalidad cometida por los Borbones.[81]

Al reafirmar su lealtad a la religión y al soberano, junto con la voluntad de no someterse al yugo del tirano, las juntas ponían el acento en la ilegalidad de las abdicaciones de Bayona y reivindicaban para el pueblo el derecho a ejercer la soberanía a fin de garantizar su subsistencia. La proclama dirigida a los habitantes de Murcia afirmaba que aun admitiendo que la cesión del reino fuera voluntaria, los pueblos de éste no eran «fincas libres», bienes de los que se podía disponer libremente sin la voluntad general «legítimamente congregada». Y la junta de Cataluña explicaba que en la grave situación y ante la imposibilidad de escuchar la voz del rey y conocer su voluntad, se veía obligada a designar una autoridad que ejerciera las funciones de la soberanía «en la precisa parte que conviene para salvar a la Patria».[82]

Las abdicaciones eran ilegales sobre todo por la ausencia de un consenso del pueblo, convocado según las normas de la tradición. Ello remite al carácter mixto de la monarquía española, en la

[80] Referencia a la ley 3, título 15, de la segunda partida. Redactado durante el reino de Alfonso x el Sabio (1252-1284), el texto de las Siete Partidas fue promulgado sólo en 1348 por el rey Alfonso xi (1312-1350). En él confluye el Fuero Juzgo (la *Lex Visigothorum* o *Forum iudiciorum*) y las codificaciones posteriores de costumbres locales elaboradas durante el período de la reconquista, además de elementos de derecho romano introducidos por los mismos codificadores, en general juristas formados en el *Corpus juris civilis*, que había ingresado en las universidades españolas, especialmente en Salamanca y Alcalá, gracias a los estudiantes que volvían de París y de Bolonia; cf. McAlister 1986: 41-42.

[81] Morelli (2001: 42) destaca que se puede notar en esta fase un elemento común entre los casos hispanoamericano y el norteamericano, en cuanto las dos revoluciones se califican al comienzo como una legítima resistencia a la ilegalidad de los actos del parlamento, en el caso de las trece colonias anglosajonas, y de los actos de la dinastía borbónica en lo referente a las posesiones del imperio español.

[82] *Discurso de la ciudad de Murcia a sus Hijos, haciéndoles ver sus antiguas glorias, y llamándolos a la común defensa, a la unión y a la victoria*, Valencia, 1808, y *Gazeta Militar y Política del Principado de Cataluña*, n.º 8, septiembre 1808, cit. en Morán Orti 1991: 16, 18.

que el poder del rey estaba limitado por las leyes fundamentales del reino, mientras que la soberanía, o sea el poder de promulgar leyes, aplicar impuestos y atender al bien común, era compartida por el rey, los consejos de los nobles y las Cortes que representaban al pueblo. Si la soberanía era compartida, la ausencia de uno de sus cotitulares implicaba necesariamente que el otro, o sea el pueblo, debía ejercerla. La doctrina de la retroversión de la soberanía se basaba en la doctrina medieval del origen «mediado» de la autoridad civil, por la cual el rey ejercía un poder que le venía de Dios, pero a través del necesario trámite del pueblo *(a Deo per populum)*, depositario originario de la soberanía en cuanto comunidad eterna y perfecta. Dadas estas premisas, la renuncia del rey y su evidente desinterés por el bien común implicaban la ruptura del pacto mediante el cual el pueblo le había confiado la soberanía que le pertenecía originariamente, y de la que ahora podía reapropiarse.

Dicha concepción fue recogida con fuerza por lo teólogos juristas españoles de la segunda escolástica, especialmente los jesuitas Francisco Suárez y Juan de Mariana, en respuesta también a las primeras formulaciones del absolutismo del siglo XVI, sobre todo de Bodin, y a los nuevos retos surgidos tras el crepúsculo del imperio y el fin del universalismo.[83] Respecto a la formulación clásica, Suárez acentuaba el carácter voluntario del acto de transmisión del poder por parte de la comunidad, la cual era reconocida no sólo como depositaria de la soberanía sino también como sujeto capaz de ejercerla, por lo menos en el momento en que la transfería al futuro gobernante.

Sin embargo, la doctrina de la retroversión no era exclusiva de la escolástica. También una buena parte del iusnaturalismo holandés del siglo XVII —subraya Annino— había formulado principios análogos, introduciendo algunas importantes innovaciones. Dejada ya de lado la idea de la naturaleza social del hombre, el tránsito desde el estado natural al estado civil estaba determinado por la búsqueda de seguridad. El ser humano llegaba a ser un animal político no por necesidad natural sino por disciplina. Dicho proceso, que se connotaba como un tránsito de la multiplici-

[83] Posiciones de cierta manera análogas sostienen las obras de los adversarios calvinistas de la monarquía absoluta, como la *Franco-Gallia* de Hotman, o la *Vindiciae contra Tyrannos* (cf. COSTA 1999: 81-88).

dad a la unidad, conocía tres momentos distintos: un pacto entre todos los sujetos individuales, que instituía el cuerpo político y su unidad; un decreto que decidía la forma de gobierno; y un pacto que atribuía a un sujeto, individual o colectivo, el ejercicio de la soberanía. De la acción combinada de los pactos emergía la *civitas*, como forma acabada de la unidad política. En ella la multitud se volvía un sujeto colectivo, una «persona moral» con derechos propios, centro de una voluntad que valía como voluntad de todos. Constituida por un pacto y unificada en la majestad del soberano, la *civitas* realizaba aquella disciplina de las fuerzas individuales y colectivas que de otra forma no era posible conseguir (Costa 1999: 263). Para Pufendorf el modelo del buen ciudadano era el que obedecía con prontitud al mando del superior y actuaba movido por el bien público, pero también el soberano estaba atado estrechamente a vínculos severos: no podía apartarse de la función asignada al momento de la fundación de la ciudad, la cual requería de plenos e inapelables poderes en lo referido a los asuntos públicos y a todo lo concerniente a la salvaguardia de la *civitas*. Fuera de este ámbito, el soberano que no respetaba las cláusulas del pacto y la ley común de la humanidad cometía una verdadera *iniuria*, un acto ética y jurídicamente reprobable.

En contraste con la total identificación, propuesta por Hobbes, entre el soberano y el cuerpo político, que al ser creado por el soberano no puede existir sin él o antes que él, reaparecía en el pensamiento de Pufendorf la idea de que la sociedad es anterior al Estado, es superior y autónoma respeto a este organismo artificial y limitado. Por otra parte, si para la escolástica el pueblo es una entidad abstracta, un necesario complemento teórico de una concepción metafísica de la dignidad real, en el iusnaturalismo holandés, en primer lugar en Pufendorf, era algo mucho más concreto y activo, compuesto de naciones, reinos, provincias, ciudades y contaba con amplios poderes de decisión. Si llegase a faltar la familia real, escribe Pufendorf, cuya reflexión se nutría de la experiencia de las Provincias Unidas en el siglo xvi, la soberanía vuelve al pueblo, el cual durante esta especie de intervalo puede no sólo reasumir la soberanía sino ejercerla directamente o por medio de sus delegados con el fin de asegurar su subsistencia. Y es un error sostener —argumentaba Pufendorf— que en caso de total extin-

ción de la familia reinante el pueblo no tenga el poder de ejercer la soberanía, debiendo limitarse a elegir otro príncipe. Ciertamente en ausencia del soberano el pueblo era un cuerpo imperfecto, vinculado sólo por el primer pacto por el cual cada individuo se unía a los demás para constituir una sociedad civil. Aunque en este intervalo un reino pudiera ser definido, al decir de Tito Livio, como «un Estado sin gobierno y un ejército sin general», dicho Estado asumía características democráticas. Por supuesto que tal situación duraba solamente un breve período, durante el cual, sin embargo, se debía administrar los asuntos públicos y elegir un nuevo rey, a menos que se considerase conveniente cambiar la forma de gobierno. En tal caso, si el cuerpo político era extenso y diversificado, era también posible pasar del autogobierno a la emancipación.[84]

A finales del siglo XVIII los principios de la escolástica seguían todavía muy vivos en España, y sobre todo en América. Aunque los colegios de la Compañía habían sido clausurados y un decreto real del 18 de octubre de 1768 prohibiera la enseñanza de la escuela jesuita en todos los centros de educación superior de América, especialmente de las obras de Francisco Suárez, Juan de Mariana y Luis de Molina, definidas tan «subversivas» como algunas teorías políticas de la Ilustración, la escolástica seguía siendo la filosofía predominante en las universidades hispanoamericanas, entre otras cosas porque una buena parte de los nuevos docentes habían sido alumnos de los jesuitas.[85] Desde el exilio europeo los hombres de la

[84] PUFENDORF. *Le droit de la nature et des gens, ou système général des principes les plus importants de la morale, de la jurisprudence, et de la politique*. Amsterdam, 1712, II, p. 316, cit. en STOETZER 1966: I, 205-206; cf. además ANNINO 1994a: 236-238 y 1999b: 158, n. 32. Ver también MORELLI 2001: 53, que subraya cómo la revolución holandesa ejerció una importante influencia en las posesiones españolas, en Italia y, a través de éstas, en los territorios americanos. La complejidad del discurso político sobre la legitimidad de la revuelta de los Países Bajos, que se sitúa en el ámbito del pensamiento político monarcómaco de la época de las guerras de religión (por un lado legado de una larga tradición filosófica y jurídica precedente y, por otro, una etapa fundamental de la evolución del constitucionalismo moderno), es el objeto del reciente estudio de A. Clerici (2004).

[85] V. Peralta Ruiz (1996b: 77-79) señala que en el Perú la difusión y la fuerza de la educación escolástica impartida por los jesuitas llegó a su culminación en 1725 con la creación en la Universidad de San Marcos de Lima de una cátedra dedicada especialmente a Francisco Suárez; entre 1749 y 1751 los jesuitas llegaron a disponer en el virreinato de dos colegios mayores con noviciado anexo y quince

Compañía seguían defendiendo sus ideas sobre el derecho a la rebelión y el tiranicidio. En la ya citada *Carta a los españoles americanos*, el jesuita peruano Juan Pablo Vizcardo y Guzmán reiteraba que toda ley contraria al bien universal de aquellos para quienes había sido dictada era un acto de tiranía, y recordaba que según la Constitución del reino de Aragón el mismo pueblo podía repudiar legítimamente al rey si éste violaba los derechos y privilegios del pueblo, y reemplazarlo por otro soberano (Stoetzer 1966: I, 84-85).

Se cultivaban también, sin embargo, las teorías del moderno derecho natural, introducidas por la Corona en las universidades españolas a partir de 1771 con el doble objetivo de oponerse a la escolástica enseñada por los jesuitas y de neutralizar la incontenible difusión de las ideas del iusnaturalismo, modificándolas y adaptándolas de manera de no contradecir los fundamentos de la monarquía. En un breve tratado de 1776, Joaquín Marín y Mendoza, titular de la primera cátedra de derecho natural en los Reales Estudios de San Isidro, define el derecho natural como un conjunto de leyes procedentes de Dios y transmitidas a los hombres por medio de la razón natural, y no deja de señalar los aspectos censurables, en cuanto impíos para la conciencia católica, del pensamiento de autores como Hobbes, Spinoza o Rousseau (Chiaramonte 2000: 54).

Tras la muerte de Carlos III, las cátedras de derecho natural se extendieron también a las universidades de Valencia, Zaragoza, Granada y al Real Seminario de nobles de Madrid. En la práctica el mismo gobierno fomentaba la lectura de obras cuya potencialidad negativa intentaba neutralizar. La supresión de las cátedras de derecho natural a partir de 1794, después de la revolución francesa y tras el giro reaccionario de la política de Godoy, no detuvo, antes al contrario, estimuló la difusión de dichas ideas, y echó las bases de un intenso debate sobre el origen y naturaleza de la sociedad. El *De iure naturae et gentium* de Pufendorf era ya conocido en América en su versión latina de 1672 y se difundió posteriormente a partir de 1712 gracias a la versión francesa de Jean Barbeyrac, profesor de historia del derecho de la Universidad de Losana. En

colegios menores; 483 fueron los miembros de la Compañía expulsados. Respecto a la difusión de los textos tomistas, O.C. Stoetzer (1966: I, 73-76), anota que se encontraron muchos ejemplares de la *Summa Theologiae* en el área alto peruana a finales del siglo XVIII, y que especialmente Chuquisaca era uno de los centros con mayor influencia de la escolástica en la cultura universitaria.

Lima fue creado, con las rentas de los colegios jesuitas clausurados (San Martín y San Felipe), el nuevo Convictorio de San Carlos, concebido como residencia de los estudiantes de la Universidad de San Marcos y puesto bajo estricta vigilancia del virrey. En 1771 se reformó el programa universitario introduciendo el estudio obligatorio del derecho natural y adoptando para tal fin la obra de Heinecio, un discípulo de Pufendorf que intentaba conciliar ecléctica mente las posiciones de su maestro con las teorías sociales de la escolástica. Los estudiantes de San Marcos debieron examinarse con dicha obra hasta 1843.[86]

Toribio Rodríguez de Mendoza, tercer rector de San Carlos (1785-1817), lector de Rousseau, Heinecio, Locke y Condillac, desempeñó un papel relevante en la cultura de la capital entre finales del siglo XVIII y comienzos del XIX. Impulsó una renovación profunda de los estudios y fue separado de su cargo por sospechas de asumir una actitud crítica en relación con la restauración fernandina. Del Real Convictorio saldría una buena parte de los diputados que con distintas posiciones políticas representarían el virreinato en las Cortes de Cádiz. Entre ellos estaban Vicente Morales Duárez, partidario de la monarquía constitucional; Mariano de Rivero, severo crítico del despotismo de Abascal; Blas Ostolaza y Ríos, que apoyaría el retorno de Fernando VII y llegaría a ser confesor del infante don Carlos; y Joaquín de Olmedo, futuro miembro de la junta de gobierno de Guayaquil (CUBAS 2001: 300-312).

El bagaje cultural de las élites cultas americanas comprendía entonces tanto la escolástica como el iusnaturalismo y el pensamiento de autores modernos, de Hobbes a Locke, de Montesquieu a Rousseau, cuyas obras llegaban hasta América a pesar de la censura, pero tropezaban con reservas más o menos consistentes de carácter religioso. El *Contrato social* fue traducido por Mariano Moreno, pero al momento de la publicación debieron omitirse los capítulos dedicados a la religión y, posteriormente, en una sesión de febrero de 1811, el cabildo de Buenos Aires decidió devolver al editor los doscientos ejemplares que había comprado, consideran-

[86] Es lo que verifica R. Cubas (2001: 307, n. 37). Las innovaciones en los programas fueron en realidad mal acogidas por sectores reticentes a la ciencia moderna, de modo que a fines de 1780 el rector José de Alvarado debió informar al virrey Jáuregui que en San Marcos se seguía enseñando con los programas antiguos; cf. ESPINOZA RUIZ 1999: 227.

do que se trataba de una obra inútil y dañina para la juventud, aún no preparada para dicho tipo de lecturas.[87]

En general, los especialistas están de acuerdo en no enfatizar el papel desempeñado por el pensamiento ilustrado en la crisis de la monarquía española, y tienden más bien a subrayar la importancia que tuvo en ello la teoría iusnaturalista. El esquema contractualista de la tradición iusnaturalista no sólo era el contexto en el que fueron leídos y comprendidos filósofos como Montesquieu y Rousseau, sino que representó también las creencias y sentimientos generales compartidos que legitimaron la acción política de los grupos dirigentes de las nuevas repúblicas americanas. Incluso después del fin de la monarquía y tras la independencia, como tendremos ocasión de constatar, el léxico contractualista siguió alimentando una parte consistente del lenguaje político y constituyó la base de una suerte de *koyné* difundida y comprendida más allá de los límites de las capitales y de la *intelligenzia* urbana (Chiaramonte 2000: 50-59).[88]

Volviendo a los acontecimientos de 1808, cabe afirmar que la primera revolución española, la de las juntas, no se llevó a cabo en pos del liberalismo, sino en nombre de la lucha contra el extranjero y de una concepción antigua de la monarquía que el reformismo borbónico no pudo eliminar, con sus valores tradicionales como la religión, el rey, la patria, la nación, entendida ésta de una manera ambigua, ora como la comunidad de pertenencia, ora como el conjunto de la monarquía, una unidad más moral que real. Pero no por ser tradicional fue esta revolución menos quebrantadora, ya que rompió con la idea absolutista, que no habría podido fundar teóricamente el rechazo al usurpador ni ofrecer un apoyo a la resistencia permitiendo al pueblo separar la suerte del soberano de la de su reino.

[87] Stoetzer 1966: I, 121, n. 95. Entre otras cosas Stoetzer subraya con convicción que el concepto de contrato utilizado especialmente en Buenos Aires en mayo de 1810 para desafiar la autoridad del virrey no es el roussoniano, sino más bien el de la tradición suareziana (Stoetzer 1966: I, 112-114).

[88] A propósito de las muchas influencias ejercidas sobre el pensamiento político de las independencias hispanoamericanas, J. A. Gallego (1995: 142) llega a la conclusión de que no se impuso «ni Suárez ni Rousseau: fue la pluralidad (y la confusión) lo distintivo». Según J. E. Rodríguez O. (1998: 16) «la revolución política en el mundo hispánico [...] creó una cultura y unas instituciones políticas únicas que no derivaban de modelos extranjeros sino de las tradiciones y la experiencia del propio mundo hispánico».

La noticia de las abdicaciones, de la usurpación del trono y de la invasión napoleónica, produjo en América una respuesta sustancialmente análoga a la peninsular, basada en una extraordinaria unidad de actitudes y valores. En los más distintos lugares fue puesta claramente en evidencia la ilegalidad de Bayona: en Ciudad de Guatemala se declaró que los pactos firmados entre los Borbones y Napoleón no eran válidos y que toda sucesión debía ratificarse en asambleas en las que el pueblo y el rey prestasen sagrados juramentos recíprocos, el primero de «guardar justicia, costumbres, franquezas y leyes del reino», y el segundo de obediencia y lealtad al soberano.[89]

En este contexto se sitúa la constitución de las primeras juntas americanas. En Nueva España los miembros del cabildo local, con la aprobación del virrey Iturrigaray, se lanzaron a organizar juntas preparatorias para la convocación de un congreso o junta general en el verano de 1808, basándose en la tesis de que la ausencia del rey quitaba automáticamente legitimidad a sus funcionarios. La *vacatio regis* conllevaba en el ámbito local la *vacatio legis*, razón por la cual los funcionarios nombrados por el rey, comenzando por el mismo virrey, ya no podían ejercer una autoridad reconocida. Este proceso, sin embargo, fue interrumpido por la intervención de los miembros del Consulado de comerciantes y de la audiencia local.[90] Otras tentativas de constituir juntas tuvieron lugar, con distintas modalidades, en Montevideo, Buenos Aires, Caracas y otras capitales, donde los promotores de tales iniciativas proclamaban su lealtad al soberano. Dichas tentativas fueron en general reprimidas, incluso duramente, por las autoridades coloniales.[91]

En Quito una primera conspiración, en la que participaron algunos personajes que poco después formarían una junta, fue rápidamente detenida por la autoridad. Un documento de Manuel Rodríguez de Quiroga, que defendía a los acusados, constituye una buena síntesis de las motivaciones y justificaciones ideológi-

[89] C. Sáenz de Santamaría, «El proceso ideológico institucional desde la Capitanía General de Guatemala hasta las provincias unidas de Centro América», *Revista de Indias*, 38, 151-152, pp. 219-285, cit. en Annino 1994a: 237.

[90] Annino 1999b: 156, n. 28; cf. además Guerra 1995a: 26.

[91] Para una síntesis de estos acontecimientos cf. D. Bushnell, «The Independence of Spanish South America», en Bethell 1986: III, 97-99.

cas de los conspiradores. Recurriendo a la autoridad de Pufendorf, Quiroga consideraba ilegales las abdicaciones en ausencia del consenso del pueblo. Puesto que España no era y no había sido un reino patrimonial sino administrativo, el rey, «jefe y soberano de una nación libre y generosa», no consideraba su propia voluntad como norma general de gobierno, sino que, en respeto de las leyes fundamentales del reino, se mantenía sujeto «a los Consejos, a los nobles o grandes y a las cortes, que representaban los derechos de los pueblos». De este modo había fundado una Constitución «sabia, regulada y prudente» que nada tenía que envidiar al celebrado gobierno de Gran Bretaña, en el cual la autoridad suprema era compartida por el rey, la nobleza y el pueblo con sus representantes. Y concluía afirmando que por formar parte de la Corona de Castilla, se extendían automáticamente a las Indias sus derechos y privilegios. Por lo tanto, la enajenación y cesión a un extranjero de territorios americanos, que pertenecían no al rey sino a la Corona, era ilegal en cuanto se había llevado a cabo contra la voluntad de dichos pueblos.[92]

En esta situación de sentimientos compartidos, pero de igualdad no plenamente reconocida, se manifestaron los primeros síntomas de un malestar alimentado de sospechas, recíproca desconfianza y recriminaciones, y se abrió paso desde el lado americano la voluntad de negociar y definir mejor las condiciones de la pertenencia común a la nación española. La ausencia del rey, autoridad suprema y epicentro de las relaciones políticas y sociales en el que convergían los reinos que componían la monarquía española, terminó por resquebrajar, al comienzo de manera casi imperceptible, los vínculos que unían las provincias metropolitanas con las de ultramar (Rieu-Millan 1990: xix). Según las metáforas orgánicas usadas por muchas proclamas de la época, «al ser el rey la cabeza del cuerpo político, su desaparición [era] el mal supremo, pues la acefalía condena[ba] todo el cuerpo a la corrupción, es decir, a la disolución política, tanto territorial como social» (Guerra 1995a: 18).

La tensión latente comenzó a emerger cuando resultó evidente que la resistencia requería de una legitimidad y de un poder central. Razones prácticas relativas a la conducción de la guerra con-

[92] *Alegato de Quiroga presentado en el primer juicio iniciado contra los próceres en febrero de 1809*, cit. en Morelli 2001: 43-48.

tra los franceses y a la necesaria homogeneidad de gobierno en las regiones no ocupadas, pero también los problemas políticos planteados por la existencia de múltiples juntas (18) que provisoriamente se definían soberanas, llevaron a la creación de la Junta Suprema Central y Gubernativa de España, formada en Aranjuez el 25 de septiembre de 1808 y compuesta por representantes de las distintas juntas provinciales.

Consciente de su frágil legitimidad, la junta central puso inmediatamente a la orden del día la cuestión de la convocación de las Cortes —solicitada por el mismo Fernando VII mediante un decreto enviado desde Bayona el 5 de mayo de 1808, pero con procedimiento normal y con el único objetivo de pedir financiación para la guerra (cf. MORÁN ORTI 1991: 22). Bajo la presión de los eventos bélicos, se debió dejar de lado por el momento la convocación a Cortes. Tras la derrota española en Somosierra en noviembre de 1808, la junta comenzó una larga peregrinación que la llevó de Aranjuez a Toledo, Talavera, Trujillo, Badajoz y, por último, a Sevilla, donde se instaló en el mes de diciembre (FLAQUER MONTEQUI 1991: 38). Mientras tanto, se ponía en marcha una amplia consulta, que involucró a más de cien ciudades, sobre las modalidades con que se convocaría a las Cortes y sobre las tareas y poderes que éstas ejercerían.

La cuestión del estatuto político de los «reinos» americanos

Era urgente la cuestión de las relaciones con los reinos y provincias de ultramar, sobre todo porque Napoleón había ofrecido a los americanos una representación de seis miembros en el seno del organismo que se había reunido en Bayona en julio de aquel año y que promulgaría una Constitución en la que se les reconocería la igualdad de derechos y representación en las futuras Cortes y en el Consejo de Estado.[93] Tampoco eran tranquilizantes las noticias que llegaban de América. En Buenos Aires, José Castelli, uno de los miembros más activos de la junta local y futuro jefe del ejército que entraría en el Alto Perú, sostenía abiertamente la imposibilidad de

[93] Artículos 87, 92 y 95 de la Constitución de Bayona, promulgada el 8.7.1808, citados en GUERRA 1992b: 184. Los seis representantes venían de los cuatro virreinatos, de Guatemala y de La Habana.

reconocer como legítima a la junta central, porque ello significaría aceptar una relación de vasallaje de «vasallos sobre otros vasallos», y afirmaba que la América española se mantendría de hecho apartada de España hasta que no se reconstruyese el vínculo real, roto por la ausencia del soberano. La América española, por lo tanto, tenía el mismo derecho que España a establecer su propio gobierno (STOETZER 1966: I, 124).

La respuesta a los comprensibles temores por la supervivencia del vínculo imperial fue la publicación el 22 de enero de 1809 de la Real Orden, en la cual, junto con reconocer que los «vastos y precisos dominios» que España poseía en las Indias no eran «propiamente colonias o factorías como las de otras naciones sino una parte esencial e integrante de la monarquía española», la junta central declaraba su intención de estrechar de manera indisoluble los sagrados vínculos que unían a todos sus dominios, a fin de reconocer adecuadamente la heroica lealtad y patriotismo de los americanos. Y manifestaba por tanto que «los reynos, provincias e islas que forman los referidos dominios» debían elegir sus diputados en la junta.

Este ambiguo texto suscitó en América interés y entusiasmo, pero también perplejidad y resentimiento. Era ambiguo, porque hacer depender los reinos indianos no del rey sino de un territorio, la España peninsular, o sea los reinos peninsulares, equivalía como mínimo a considerar a los primeros como subordinados a los segundos. Y el hecho de declarar, aunque fuera para negar tal condición, que las Indias no eran propiamente «colonias o factorías como las de otras naciones», comparaba implícitamente a los reinos americanos con las colonias europeas del Caribe, lo que hacía aparecer la elección de representantes americanos como una concesión y una recompensa por los generosos dones enviados a la patria en peligro, más que como un derecho. Lógico corolario de una igualdad que aparecía al mismo tiempo afirmada y negada.[94]

[94] Un análisis detenido del texto del documento se encuentra en GUERRA 1992b: 185 ss. Respecto a la financiación americana, el conde de Toreno, uno de los personajes más destacados en las Cortes de Cádiz, refiere en su *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, Madrid, 1835, tomo II, p. 298 (cit. en M.T. BERRUEZO 1986: 17) que en 1809 se habían enviado al gobierno central no menos de 284 millones de reales, una buena parte de los cuales se hizo en donaciones.

Esta desagradable impresión se veía acentuada por el hecho de que el número de diputados americanos era absolutamente insuficiente con respecto al peso demográfico y económico de estas regiones, lo que podía llevar a cuestionar la legitimidad misma de la junta central. Frente a los 36 diputados españoles, dos por cada una de las juntas existentes en la península, se concedía sólo nueve a las Indias, uno por cada una de las grandes divisiones administrativas existentes en la época: los cuatro virreinatos (Nueva España, Perú, Nueva Granada y Río de la Plata) y las cinco capitanías generales independientes (Chile, Cuba, Puerto Rico, Guatemala y Venezuela).

No obstante, los americanos no se negaron a participar en las elecciones, que se celebraron rodeadas de gran interés y animación. El sistema electoral contemplaba dos fases: primero votaban los cabildos de las capitales de provincia, que elegían tres sujetos entre los cuales se sorteaba un nombre, enviado luego a la capital del virreinato o de la capitanía. Una vez concluidas las elecciones de primer grado, el virrey o el capitán general, junto a los miembros de la audiencia, designaban una terna a partir de la cual se sorteaba el nombre del representante del reino en la junta. En Cusco, por ejemplo, Manuel Pardo, presidente interino de la audiencia, dispuso que la elección del representante de la ciudad se celebrara en su casa y bajo el control de los miembros de la misma audiencia. Fueron así designados tres personajes, españoles de nacimiento; los tres nombres fueron depositados en una urna y se pidió a un miembro del cabildo que saliera a la calle y llamara al primer niño que encontrara, de no más de ocho años. El muchacho, Isidro Grande, sorteó el nombre del oidor Manuel Plácido de Berrozábal, el cual sin embargo no fue favorecido por la suerte en el último y definitivo sorteo realizado en la capital, que premió al limeño José de Silva y Olave.

El sistema —escribe Guerra— reflejaba una concepción tradicional y corporativa de la representación. Las ciudades principales simbolizaban al reino, dado que éstas virtualmente representaban a todo el territorio y, a su vez, eran representadas por sus cabildos. Puesto que se trataba de elegir a quienes eran considerados como procuradores de una serie de cuerpos —ciudades, provincias, reinos— que les darían instrucciones precisas, estaban

excluidas las candidaturas individuales y las campañas electorales. El ideal teórico era la unanimidad, dado que se trataba de elegir a individuos «de notoria probidad, talento e instrucción, exentos de toda nota, que pueda menoscabar la opinión pública», es decir una selección efectuada sobre la base de una dignidad y de cualidades morales e intelectuales reconocidas por todos. Sin embargo, como la experiencia de los conflictos a que habían dado lugar las elecciones en los distintos estamentos del antiguo régimen —cabildos civiles y eclesiásticos, órdenes religiosas, cofradías, corporaciones de oficios, etc.— enseñaba que las pasiones humanas hacían muy difícil cumplir con tales ideales, se acabó por recurrir al sorteo, una manera para hacer intervenir a la Providencia en las elecciones humanas, garantía última del orden social.

Es evidente que no se trataba de elecciones populares y, por otra parte, a pesar de lo establecido en decretos y reglamentos, hubo algunas divergencias iniciales (por ejemplo sobre si el voto debía ser público o secreto) y conflictos entre distintas facciones. En todas partes resultaron electos personajes de gran prestigio, ya sea por su rango o por los cargos que ocupaban. La sociedad americana «elige como lo que es y como se concibe a sí misma, una sociedad de Antiguo Régimen en la que las más altas jerarquías son consideradas como los representantes naturales de la sociedad».[93]

Los diputados enviados a la junta central eran, de hecho, los procuradores de las ciudades capitales de los distintos reinos, si bien fueron designados mediante un sistema especial que contemplaba también la participación de las otras ciudades principales. En cuanto procuradores, los electos recibieron instrucciones de los cabildos de las distintas capitales. Así, al representante del Perú, José de Silva y Olave, se le encargó como tarea prioritaria la defensa de los derechos y privilegios del cabildo de Lima, pero se le dieron además instrucciones relativas al «interés general del reino y de la capital» (Fisher 1970: 198).

Sin embargo los electos eran también «diputados», representantes de toda la nación y no sólo de la provincia que los había designado, como afirmaba explícitamente el reglamento de la mis-

[93] Guerra 1992b: 198; Guerra & Lempérière 1998: 109-139 (en particular las pp. 121-122).

ma junta (GUERRA 1992b: 179). Por vez primera los españoles americanos eran llamados a designar personas destinadas a formar parte de un organismo representativo de toda la monarquía, que además se declaraba soberano. Cuando en diciembre de 1809 se supo en México que el diputado peruano José de Silva y Olave se encontraba en tránsito en Acapulco en su viaje a España, el gobernador de aquella plaza, también en base a disposiciones enviadas por el comandante de marina del Callao, le tributó los honores reservados a quien se consideraba como un depositario de la soberanía. José de Silva fue alojado en el palacio del gobernador y se impartieron instrucciones a los subdelegados de las regiones que atravesaría en su viaje hacia Ciudad de México sobre la etiqueta de su acogida, mientras el virrey mismo se aprontaba a recibirlo (GUERRA 1992b: 221).

En eso consistía la gran novedad de 1809. Declarar, como hacía la junta, que las Indias eran una parte integrante y esencial de la monarquía no era ciertamente una novedad, si se considera dicha afirmación desde una perspectiva tradicional, y era lo que desde siempre sostenían y defendían los americanos. Cuando Cortés llamó «Reino de Nueva España» a la tierra recién conquistada, tal denominación contenía un programa político, ya que utilizaba el término «reino» en la acepción normal de la época, que aludía a una sociedad estamental, jerarquizada en un sistema de vasallaje que reconocía al rey como la instancia superior, ante el cual, sin embargo, los vasallos gozaban de una amplia gama de privilegios y exenciones, los fueros, que los protegían contra eventuales abusos de poder. El principio de representación, que la nobleza reivindicaba individualmente y las personas comunes a través de las instituciones municipales, determinaba en cualquier caso la relación entre el rey y el reino. Quizá precisamente por todo lo que implicaba la definición de «reinos», la Corona tardó en adoptarla, utilizando una mucho menos comprometida y meramente geográfica, es decir «Indias, Islas y Tierras Firmes del Mar Océano».[36]

[36] Según Pietschmann (1994) es significativo el hecho de que el primer intento de recopilación y sistematización de la legislación indiana, realizado por Diego Encinas a finales del siglo XVI, se titulara aún *Cedulario Indiano*, y que se llamara *Recopilación indiana* la obra análoga llevada a cabo a comienzos del siglo XVII por Antonio de León Pinelo; sólo en 1680-81 se publicaría una *Recopilación de los Reynos de las Indias*. Según Annino (1999b: 146), la condición de reinos

De todas formas, los criollos habían reivindicado siempre con fuerza el hecho de que las tierras conquistadas de América eran y debían considerarse como reinos y provincias «incorporadas y unidas a la Corona de Castilla», «con sus mismos fueros y honores»; definición que suponía precisamente una condición de coparticipación en el poder;[97] nunca se consideraron súbditos sin derechos o colonos, sino que insistieron desde el comienzo para que se les reconociera la condición de «vecinos». En principio, como ya se ha dicho, se reconoció a las ciudades coloniales que contaban con un cabildo el derecho a enviar sus procuradores a la Corte a fin de presentar sus reclamos y de organizar asambleas de procuradores en las distintas regiones americanas. En realidad algunos de estos derechos fueron progresivamente recortados, especialmente durante el último período del reinado de Carlos V, de modo que en la segunda mitad del siglo XVI el sueño criollo de obtener la Constitución de Cortes coloniales se desvaneció definitivamente.

Sin embargo, la ausencia de asambleas representativas no implicaba que las Indias estuvieran sometidas al poder absoluto del rey en su expresión más abierta y explícita.[98] Las Leyes de Indias afirmaban que se debía suspender la aplicación de disposiciones contrarias a la justicia local. La tradicional fórmula «se acata pero no se cumple», sobre la cual muchas veces se ha ironizado tildándola de ridículo subterfugio o absurdo lógico, una manifestación evidente de la corrupción americana y de un incorregible hábito de separar la costumbre de la ley, en realidad no era nada de eso. Tal como han hecho presente algunos especialistas como Antonello Gerbi y Mario Góngora, dicha frase constituía más bien la expresión del antiguo derecho, codificado en el *Fuero Juzgo*, de no aplicar aquellas leyes que pudieran revelarse inadecuadas a las especiales circunstancias de los lugares en que debían aplicarse.[99]

había sido ya reconocida a las provincias americanas por Felipe II, pero sin que ello implicara una definición precisa de los correspondientes derechos políticos.

97 *Sesión del 11 de enero de 1811. Sobre la proposición de los Diputados Américanos. Intervención de Feliú, Zuazo y Morales Duárez*, en CDIP 1974b: IV, 1, p. 73.

98 Ver a este propósito las observaciones desarrolladas por Elliott 1996: 371.

99 Gerbi 1994: 59-65 y Góngora, *El Estado en el derecho indiano*, Santiago de Chile, 1951, p. 53, cit. en Annino 1999b: 155; Annino se refiere también a la cuestión de la «corrupción» en Annino 1992: 937-938. Respecto a las normativas españolas relativas a las Indias a que hacen referencia estos autores, cf. León

Entre finales del siglo XVII y mediados del siguiente, periodo que Burkholder y Chandler han denominado «la edad de la impotencia», el ingreso masivo del patriciado criollo en las jurisdicciones de gobierno, la única fuente de derechos políticos capaz de legitimar las amplias autonomías territoriales y corporativas existentes en esa parte del imperio, pareció aportar el complemento natural de la calidad de «reinos». Teóricamente la venalidad habría debido involucrar solamente a los cargos menores, pero las crecientes necesidades fiscales impulsaron también la venta de los empleos jurisdiccionales, de modo que los criollos pudieron acceder a las audiencias. Cuando Areche llegó a Lima en junio de 1777, no menos de once de los doce oidores de la audiencia local eran criollos, siete de ellos nacidos en Lima, y Alfonso Carrión, el único peninsular, tenía vínculos de parentela con la familia Torre Tagle. Si bien los criollos americanos nunca habían podido enviar a sus representantes a las cortes españolas ni constituir cortes americanas, sus intereses obtuvieron legitimidad política a través del ejercicio de cargos públicos.

La sensación de haber obtenido una autonomía de hecho relegó a un segundo plano durante el siglo XVII y primera mitad del XVIII la batalla por el reconocimiento efectivo y explícito de los derechos políticos de los reinos americanos, los cuales seguían careciendo de fueros. De modo que para los criollos el problema volvió a aflorar cuando la «reconquista» borbónica, especialmente a partir del reinado de Carlos III, invirtió bruscamente el proceso restringiendo al máximo el acceso de los criollos a los cargos de mayor peso y significado político, en primer lugar en las audiencias. Entre 1751 y 1808, la «edad del poder» según la definición de Bulkholder y Chandler, sólo 62 de los 266 miembros de las audiencias americanas eran criollos. La nueva audiencia constituida en Cusco tras la gran rebelión fue un tribunal enteramente compuesto por peninsulares durante toda su existencia (Burkholder & Chandler 1984: 203; Fisher 2000a: 71). Si como hemos dicho antes con relación a la renovada vitalidad de los cabildos, el control del territorio permaneció firmemente en manos de los grupos dirigentes criollos, en cambio la estructura ad-

Pinelo 1992 [1635]: tomo I, libro II, título I, leyes 6, 10-12, pp. 341 y 342-343, y Solórzano y Pereyra s/f [1647]: tomo IV, libro V, cap. XIII, 31, p. 224.

ministrativa fue devuelta a los españoles, provocándose así una especie de fractura entre el Estado y el territorio.

No obstante los esfuerzos desplegados por la dinastía borbónica para exportar a América el modelo de Estado centralista y burocrático-militar del absolutismo y recuperar así el control total de esa parte del imperio, no se había perdido en ultramar la memoria de aquella monarquía mixta o «temperada» en la que la justicia del rey encontraba un límite y un complemento en la justicia del reino, y las relaciones entre ambos sujetos se sometían a una práctica de contratación. Aunque no es menos cierto que durante el siglo XVIII las élites ilustradas españolas, de Campomanes a Campillo y Cosío, comenzaban a considerar a los reinos americanos como territorios que no existían sino en función de la metrópolis, o sea, implícitamente sin derechos políticos. Esta nueva visión implicaba también que América no dependía del rey, como los demás reinos ibéricos, sino de una metrópolis, la España peninsular. Era esto precisamente lo que leían entre las líneas de la Real Orden de 1809 los más desconfiados y maliciosos de los criollos.

Por lo tanto la iniciativa de la junta central era al mismo tiempo tradicionalista, puesto que reflejaba una concepción antigua de la Corona de España, y fuertemente innovadora, en cuanto contradecía la idea de monarquía que se venía desarrollando y profundizando en el curso del siglo XVIII. Expresaba un abierto reconocimiento de los cambios verificados en el sistema imperial: de hecho y de derecho el imperio se había ya transformado en un sistema federal de reinos y provincias distribuidos entre España y América. En 1809 la soberanía se trasladó materialmente a las provincias, porque eran éstas las que con su representación, por muy minoritaria que fuese, otorgaban legitimidad a un organismo, la junta, que de por sí no la tenía. La soberanía de la junta existía sólo en virtud de que los reinos estuviesen representados en ella.

Desde un punto de vista estrictamente práctico, estas primeras elecciones americanas no tuvieron consecuencias de relieve. Tan sólo uno de los electos, el representante de Nueva España Miguel de Lardizábal y Uribe, que residía en la Península, pudo participar en las sesiones de la junta antes que ésta se disolviera para ceder su lugar al consejo de regencia. Mas durante aquellos procesos electorales se verificaron algunos hechos significativos; éstos mostraban que las tensiones entre España y América a pro-

pósito de la representación en el seno de la junta se estaban reproduciendo al interior de los mismos reinos. Las instrucciones que acompañaban la Real Orden, según las cuales se otorgaba el derecho a voto (en las elecciones de primer grado) a los cabildos de las ciudades capitales de partido, dejaban en evidencia un escaso conocimiento de la realidad americana. En América los partidos eran las circunscripciones administrativas que componían el territorio de las intendencias, y por lo tanto era absurdo pensar que pudieran votar todas las capitales de dichos partidos, que eran muy numerosas y en la mayoría de los casos carentes de cabildo.

La poca claridad de estas instrucciones dio origen a distintas interpretaciones en cada reino. En Nueva España se decidió que se votara sólo en las capitales de intendencias, lo que provocó una oleada de protestas en las ciudades excluidas, tres de las cuales obtuvieron participar en el proceso electoral.[100] Al final, en Nueva España votaron sólo los cabildos de 14 ciudades, mientras en Nueva Granada fueron 26 en la capitanía general de Venezuela. En el virreinato del Perú, que comprendía nueve intendencias, votaron nada menos que 17 ciudades, todas las que contaban con un cabildo —Lima, Cusco, Arequipa, Trujillo, Huamanga, Huancavelica, Tarma, Chachapoyas, Puno (capital de intendencia) y Guayaquil (separada de Nueva Granada en 1803), pero también Cajamarca, Huánuco, Ica, Lambayeque, Moquegua, Piura y Camaná.

Las elecciones de primer grado se celebraron en agosto y la última fase se llevó a cabo el 19 de septiembre; por lo tanto no debe de haber influido en esta relativa (respecto a los criterios usados en Nueva España) ampliación del sufragio el nuevo decreto aprobado por la junta el 6 de octubre de aquel año (Guerra 1992b: 222, n. 137; Demélas 1992: 147 ss.). Dicho decreto era una respuesta a la solicitud de aclaración procedente del virreinato rioplatense, donde la fuerte tensión entre ciudades y villas paralizó la elección cuando ya habían votado 12 ciudades y otras tantas se preparaban a hacerlo. El nuevo decreto, que evidentemente tenía en cuenta lo que había ocurrido hasta ese momento, establecía que podían votar todas las ciudades con cabildos y especificaba también que las personas a elegir, además de buenos patriotas, debían ser ame-

[100] Cf. Guerra 1992b: 193. A propósito de estas primeras elecciones americanas cf. Guerra 1992b: 177-225.

ricanos de nacimiento. Esta condición tenía como objeto evitar que la representación acabara monopolizada por los peninsulares, como había ocurrido en Nueva España. De modo que en las zonas en que por diferentes motivos se votó más tarde, el número de ciudades que consiguió ejercer este codiciado privilegio comenzó a aumentar sensiblemente. En Guatemala votaron 14 ciudades, tantas como en Nueva España; en Chile, donde el proceso electoral ni siquiera se completó y no se llegó a elegir al diputado en la junta, votaron 15 ciudades y villas, algunas de ellas de modesta importancia (Cremona 1996-97: 77).[181]

¿Qué estaba sucediendo? De hecho la junta reconoció que no existía una soberanía central y que una parte de dicha soberanía pertenecía, o mejor dicho había vuelto al «pueblo», un pueblo que también en América, como en la España juntista de 1808, era considerado como una entidad concreta compuesta de reinos, provincias, ciudades y cabildos. En teoría, la retroversión de la soberanía había respetado las jerarquías territoriales internas de cada reino, legitimando con las elecciones de la junta el principio según el cual las capitales, o mejor dicho sus cabildos, representaban a todo el reino. Pero en las elecciones mismas, sobre la base de los procedimientos definidos por el reglamento, habían participado además otras ciudades, provocando así la protesta de las excluidas y dando lugar —en palabras de Annino— a una especie de competencia por participar en el voto, lo cual se explica «por el tipo de privilegio implícito en el acto» (Annino 1994a: 240). El cabildo que votaba era reconocido como representante de un territorio, lo que legitimaba su autonomía no sólo ante la autoridad española sino también frente a los demás cabildos. El hecho de que en el Perú votaran no solamente las capitales de intendencias sino todas las ciudades con cabildo, indicaba que era más importante disponer de un cabildo que ocupar una determinada posición al interior de la organización administrativa colonial, fuera ella de capital de virreinato, de audiencia o de intendencia. Todas las ciudades que contaban con cabildo se consideraron con el mismo derecho/deber de participar en las elecciones para designar al representante del virreinato.

[181] Las elecciones no llegaron a su término tampoco en el Río de la Plata. Eligieron sus diputados Venezuela, Puerto Rico, Nueva Granada, Nueva España, Perú y Guatemala (Guerra 1992b: 219).

Del desarrollo de la crisis imperial en América comenzaban a emerger la importancia central de los cabildos y la crisis de las jerarquías territoriales tradicionales. La aspiración de los cabildos de las capitales virreinales a ser reconocidos como los únicos titulares de la soberanía fue contestada por las autoridades coloniales y también por los otros cabildos. La consolidación de los espacios políticos virreinales fue por lo tanto sólo coyuntural, porque para consolidarse realmente habrían debido mantenerse las jerarquías territoriales internas de cada reino, con el pleno reconocimiento de las capitales como tales. Esto no ocurrió y, por el contrario, se dio comienzo a un proceso de fragmentación de los espacios políticos que constituiría una pesada herencia para los estados independientes.[102]

A fin de cuentas, entonces, la Real Orden no resolvió el problema de la representación americana y terminó, al contrario, por agudizar los conflictos y el descontento. No es casual que en este período comenzara la segunda oleada de juntas americanas, más resueltamente autonomistas no obstante las reiteradas declaraciones de lealtad a Fernando VII. Ello era producto de la escasa representatividad que se le atribuía a la junta central y de sus mismos fracasos militares, pero era también consecuencia constitucionalmente lógica del hecho de que en el imperio de 1809 ya no existía una soberanía central.

En aquellos meses los conflictos se acercaron peligrosamente al territorio peruano. Entre julio y agosto de 1809 se constituyeron juntas en Quito y La Paz, que no tuvieron una larga vida a causa de las tensiones internas pero también por las amenazas de las tropas del virrey Abascal, quien no iba a tolerar la existencia de organismos a su parecer ambiguos y peligrosos en un momento en que no había ejércitos extranjeros en las fronteras ni guerras inminentes. En Quito el factor determinante de la caída de la junta fue la oposición de las demás ciudades, que no reconocieron a la capital de la audiencia el derecho a reivindicar la soberanía sobre todo el territorio (O'Phelan Godoy 1988: 61-80).[103]

[102] Escribe F.-X. Guerra que «la desintegración territorial surge [...] de la lógica misma de la retroversión de la soberanía a "los pueblos"» (2003a: 142).

[103] A propósito de la junta de Quito, F. Morelli (2001: 395 ss.) analiza detenidamente las causas de su fracaso.

También en Lima se verificó una tímida tentativa juntista en septiembre de 1809, pero Abascal la aplastó inmediatamente. En los primeros meses de 1810 apareció en Santiago de Chile un *Catecismo político cristiano* cuyo autor, que se firmaba José Amor de la Patria, aseveraba que los habitantes y las provincias de América habían jurado lealtad sólo al rey, y de él eran vasallos, y por lo tanto no podían reconocer a la junta constituida por voluntad de los habitantes ni a las provincias de la Península ningún derecho legal para gobernar en América.[104] En junio Abascal decide volver a anexar el Alto Perú, con el objetivo de enfrentar en mejores condiciones a las tropas enviadas por Buenos Aires y encabezadas por Juan José Castelli; en noviembre de aquel año éste derrota a las tropas realistas y ocupa Potosí, pero se ve obligado a retroceder al año siguiente (1811) más allá de Tucumán. En septiembre se formaron nuevas juntas en Santiago y Quito, cuya ambigüedad era fuente de constantes preocupaciones para el virrey peruano; éste sospechaba, en efecto, de la junta de Quito, porque si bien verbalmente sus miembros reconocían la soberanía de la Regencia y de las Cortes, de hecho daban motivos para dudar de su lealtad, obligando al virrey a aplicar costosas medidas preventivas, como mantener tropas en Guayaquil.[105]

Sirvió de consuelo al virrey en aquel difícil mes de septiembre de 1810 una carta escrita por Lázaro de Ribera, intendente de Potosí, en la que se reiteraba que los súbditos de Lima estaban conscientes de que su deber principal ante los representantes del gobierno era la lealtad, recomendada por San Pedro, en cuanto la autoridad del rey venía de Dios y no era posible oponerse a ella sin enfrentarse a la Divinidad misma. La carta reafirmaba la legitimidad del poder de la junta central, cuya elección, consecuencia de los trágicos acontecimientos españoles, se inspiraba en el evangelio y en los preceptos de la ley natural, para los cuales en toda

[104] *Catecismo Político Cristiano, dispuesto para la instrucción de la juventud de los pueblos de la América meridional*, publicado en Colección de Historiadores de Chile y de Documentos relativos a la Independencia de Chile, ed. por E. Matta Vial y G. Feliú Cruz, Santiago, 1954, vol. 18, pp. 113-146, cit. en Crisorina 1996-97: 85; cf. además Stoetzer 1966: 129-130.

[105] *El virrey Abascal revela su desconfianza hacia las Juntas de Quito y Chile, no obstante que la primera reconoció las Cortes; la segunda se muestra indecisa*, Lima 6.9.1811, en CDIP 1972: xxi, 1, p. 234.

sociedad bien constituida era necesario que existieran jefes que gobernaran y súbditos que obedecieran.[196]

La convocación de las Cortes

Entre tanto, en España habían concluido las sesiones de la junta central. El 29 de enero de 1810 promulgó su último decreto, con el cual anunciaba la constitución de un consejo de regencia compuesto de cinco miembros, uno en representación de América (Miguel de Lardizábal y Uribe, diputado electo por Nueva España). El consejo, cuya legitimidad aparecía aún más frágil que la de la Junta, hasta el punto que Santiago y Buenos Aires no la reconocieron, el 14 de marzo envió una proclama a los «españoles americanos». En ella reivindicaba su propia legitimidad fundada sobre el traspaso de soberanía por parte de la junta central, «que ella legítimamente tenía, y que ella sola en la situación presente podía legítimamente transferir». La regencia anunciaba, además, que los españoles americanos, así como habían estado representados en la junta y en el consejo, lo estarían también en las futuras Cortes, por tanto a partir de ese momento serían elevados a la dignidad de hombres libres. «Ya no sois los mismos que antes —proclamaba— sometidos a un yugo tanto más duro cuanto más lejano del centro del poder; vistos con indiferencia, vejados por la avidez y destruidos por la ignorancia. Fijaos que en el momento en que pronunciaréis o escribiréis el nombre de quien vendrá a representaros en el Congreso nacional, vuestros destinos ya no dependerán de los Ministros, Virreyes o Gobernadores; estarán en vuestras manos».[197]

La convocación de las Cortes creó nuevas expectativas, pero reservaba también otras amarguras. En el real decreto adjunto, donde se definían las modalidades de elección de los diputados americanos (las Cortes mismas decidirían posteriormente la forma «constante y fixa» de la elección de los diputados de aquellos «dominios») resultaba evidente que a final de cuentas los representan-

[196] Stoetzer 1966: I, 140-141. La carta estaba dirigida al obispo Nicolás Videla del Pino, excluido de la diócesis de Salta por Belgrano y trasladado a Buenos Aires.

[197] Cf. Colección Documental de la Independencia del Perú, tomo IV, *El Perú en las Cortes de Cádiz*, vol. 2, investigación, recopilación y prólogo por G. Lohmann Villena, Lima, Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, 1974 (de ahora en adelante CDIP 1974b: IV, 2), pp. 18-19.

tes americanos serían mucho menos que los peninsulares. En lo concerniente a España, unos procedimientos muy complejos delineaban un sistema híbrido de representación corporativa y popular, y hacían algunas concesiones a las estructuras surgidas de la guerra: sobre la base del decreto del 1 de enero de 1810 (promulgado aún por la junta) tenían derecho a designar un diputado las juntas provinciales insurreccionales (cooptando a uno de sus miembros) y las ciudades representadas en las antiguas Cortes. Las provincias, por su parte, designaban un diputado por cada 50 mil habitantes y en este caso el sufragio era indirecto en tres grados y se expresaba a través de las juntas parroquiales, de los partidos y de las provincias; en las juntas parroquiales, las de jerarquía más baja, votaban casi todos los varones adultos, pero el sistema establecía una serie de requisitos como filtros selectivos a fin de que, como decía el preámbulo del decreto, el diputado electo tuviera las cualidades y méritos que requerían sus altas funciones.[108]

La representación concedida a América era mucho más restringida. La real orden establecía nuevamente la elección de un diputado por cada partido, pero esta vez la interpretación casi general fue la de equiparar el partido a la intendencia, mientras aumentaba el control ejercido por los funcionarios de la Corona, en cuanto se corría el riesgo de que las elecciones arrojaran un número desmesurado e inaceptable de diputados. Además de resultar en su conjunto inferior a la atribuida a la metrópolis, la representación americana era muy desigual de un reino a otro: mientras Puerto Rico elegía un diputado por cada 25 mil habitantes, en el Perú la proporción era de uno por cada 650 mil, en Nueva España uno por cada 891.666 y en Filipinas uno por cada 1.200.000 habitantes.[109] El sistema adoptado permitía eludir las dificultades que planteaban el escaso conocimiento del mundo americano y la falta de da-

[108] El amplio sufragio en el ámbito parroquial contaba con el precedente español de las elecciones de los ayuntamientos, introducidas por Campomanes en 1766. Cf. Darié y Estrada 1995: I, 15.

[109] Datos suministrados por M.-D. Demélas (1992: 150, n. 55). En total los diputados titulares americanos en Cádiz debían ser 58 y los españoles 208 (Rodríguez 1984: 60). La comisión encargada de redactar el proyecto de Constitución estaba compuesta de 14 miembros, 5 de los cuales eran americanos; al momento de la firma de la Constitución, el 19 de marzo de 1812, se encontraban presentes 183 diputados, 47 de los cuales eran americanos (Stoetzer 1966: I, 69).

tos confiables sobre la consistencia de la población en los distintos reinos y provincias americanas y su composición étnica y social. Por otro lado, era obvio que dicho sistema se traduciría en una mayoría de diputados peninsulares en las futuras Cortes.

Se trataba de un sistema indirecto que reproducía en parte el de 1809. Para empezar se debía elegir a tres individuos nacidos en la provincia, honestos e instruidos, entre los cuales se sorteaba el nombre del diputado que recibiría del cabildo las instrucciones sobre las cuestiones de carácter general a defender en las Cortes. Aunque formalmente similares a las anteriores (de nuevo votaban los cabildos y no había huella de sufragio popular de ningún tipo), estas elecciones eran en realidad profundamente diferentes. Cuando éstas se celebraron en América, el decreto del 24 de septiembre de 1810 que, como veremos más adelante, proclamaba la soberanía de las Cortes, era ya una realidad. El régimen político del imperio se había transformado, en parte gracias a los suplentes americanos, pero sin esperar la opinión autorizada de las provincias americanas. Por lo tanto a los representantes que éstas designarían les iba a corresponder la tarea de negociar sus intereses en el seno de una asamblea omnipotente. Entretanto habían estallado insurrecciones independentistas que darían lugar a guerras civiles en Venezuela, Nueva Granada, Chile y Río de la Plata; paradójicamente las regiones realistas tuvieron que aceptar el hecho consumado de la revolución española, mientras que las independentistas la rechazaban. Por otra parte, las insurrecciones daban a los realistas un argumento de peso en favor de una igualdad efectiva de representación entre América y la metrópolis. Había que tomar en serio su descontento, porque podía transformarse en rebelión.

Nuevamente, entonces, la referencia genérica a las capitales de partido debió de crear problemas: en Nueva España fueron elegidos 22 diputados, 15 de los cuales llegaron a su destino;[110] no está claro realmente cuál fue el criterio empleado en el Perú, donde se eligieron 13 diputados (por Huánuco, Chachapoyas, Tarma, Trujillo, Puno, Lima, Guayaquil, Arequipa, Piura, Cusco, Huamanga, Ica y Charcas); no votó Huancavelica (capital de intendencia), pero sí votaron Huánuco, Piura e Ica, que no eran capitales de

[110] Rieu-Millan 1990: 38. Según J. E. Rodríguez O. (1998: 106), a la Nueva España fueron asignados 22 diputados, pero sólo se eligieron 20.

intendencia, lo que demuestra una cierta presión por obtener un diputado.[111] Precisamente la elección celebrada en Ica, capital de partido y por lo tanto en rigor autorizada a participar, provocó una petición de explicaciones por parte de Abascal a propósito de cómo se debían interpretar correctamente las normas electorales, petición que al parecer no obtuvo respuesta. Las Cortes decidieron en todo caso aceptar la elección celebrada en Ica, en cuanto realizada «de buena fe», pero la cuestión tuvo un epílogo negativo, ya que el diputado no pudo emprender viaje por falta de fondos.[112] Algo parecido ocurrió con los electos de Huamanga y Puno e incluso con el de Cusco; en este último caso, Abascal aceptó tras repetidas insistencias que el viaje del diputado José Mariano de Ugarte se financiara con fondos municipales distintos de los indicados expresamente por Madrid; lo mismo decidió Abascal mucho más rápidamente en el caso del electo de Puno, Tadeo Gárate, designado con bastante atraso en julio de 1812 y que ya en octubre fue enviado a España en consideración de su irremovible fe absolutista, muy apreciada por el virrey (Rieu-Millan 1990: 49-54).

Los sistemas de votación se diferenciaron en los distintos lugares y fueron más o menos tradicionales de acuerdo con las interpretaciones locales de la norma. En Lima los miembros del cabildo votaron con sufragio secreto, mientras en Chachapoyas el voto fue público y la selección de la terna se efectuó por unanimidad tras un intercambio de opiniones entre los presentes. En Cusco el intendente comunicó los nombres de los tres sujetos que él prefería, uno de los cuales fue elegido y luego favorecido por el sorteo final (Demélas 1992: 151-152).

En todo caso, cuando las Cortes inauguraron sus sesiones el 24 de septiembre de 1810 en la isla de León,[113] único reducto de territorio andaluz considerado en aquel momento seguro, se encon-

[111] Se ha extendido la lista de las ciudades que participaron en esta elecciones cruzando las informaciones suministradas por los estudios de M.-D. Demélas, M. T. Berruezo, M. L. Rieu-Millan, J. R. Fisher; a fin de cuentas tan sólo nueve de los electos participaron en la actividad de las Cortes. El diputado de Huánuco, Domingo Alcaraz, que juró en Cádiz el 29 de junio de 1812, fue autorizado a volver a su país por problemas de salud el 28 de septiembre del mismo año, de modo que su participación fue del todo insignificante (Berruezo 1986: 130-131).

[112] Rieu-Millan 1990: 10, n. 10. En cambio según Demélas (1992: 155) la elección de Ica fue considerada ilegal.

[113] El traslado a Cádiz se llevaría a cabo sólo el 20.2.1811.

traban presentes algo más de la mitad de los miembros electos, 103 en total. De los diputados americanos había llegado solamente el de Puerto Rico, y a causa de la guerra y la ocupación francesa sólo tres reinos ibéricos (Galicia, Cataluña y Extremadura) estaban representados por diputados regularmente electos (Fisher 1970: 215).[114] Por lo que atañe a América, la urgencia de comenzar las sesiones dada la gravedad de la situación llevó a la Regencia a adoptar un sistema provisorio de representación. Con decreto del 8 de septiembre de 1810 fueron convocados los criollos residentes en Cádiz a fin de elegir entre ellos a los 28 suplentes que representarían a los reinos y provincias americanas: siete por Nueva España, cinco por el Perú, tres por el Río de la Plata y otros tantos por Nueva Granada, dos por Venezuela, dos por Guatemala, uno por Santo Domingo, dos por Cuba, uno por Puerto Rico, dos por Chile, a los que se añadieron dos suplentes asignados a Filipinas. Dado que se consideraba elegibles a los indígenas americanos, entre los representantes del virreinato del Perú destacaba el nombre de Dionisio Inca Yupanqui, coronel de un regimiento de Dragones, residente en Madrid.[115]

Aunque incompletas, las Cortes reunidas en la isla de León eran de verdad generales y extraordinarias, tal como se definieron a sí mismas. En primer lugar por el hecho de no haber sido convocadas por el rey, prisionero en Francia, sino por la Regencia, y además en razón de las mismas complejas modalidades de convocación que permitían por primera vez la presencia de representantes americanos. Los objetivos que las Cortes se planteaban eran enormes y difíciles de alcanzar: «resistir al invasor francés, dar una respuesta a las difíciles relaciones con América y reconstruir una soberanía del Imperio» (Annino 1994a: 242).

Si bien conservaron su nombre, las Cortes de 1810 no tenían nada que ver con las antiguas asambleas estamentales de los reinos ibéricos, que por lo demás se venían transformando en su com-

[114] 75 eran los peninsulares y 28 los suplentes americanos. J. E. Rodríguez O. (1998: 107) afirma que eran 104 los diputados presentes, 30 de los cuales eran americanos; 27 americanos y dos filipinos habían sido elegidos como suplentes en Cádiz, y a ellos había que juntar el representante de Puerto Rico.

[115] Rieu-Millan 1990: 3-9, 67-69 y Berruezo 1986: 25-26. A propósito de Dionisio Inca Yupanqui y los otros diputados peruanos, suplentes y titulares, cf. el estudio de Berruezo 1986: 113-155.

posición desde los tiempos de Carlos V hasta perder sentido y legitimidad. Pero la elección de ese nombre no era casual y se basaba en una específica motivación política, una suerte de equívoco voluntario: la voluntad de afirmar, en medio de la guerra y ante el riesgo de un derrumbe total de la monarquía, la naturaleza exclusivamente política de la crisis, causada por el absolutismo de los Austrias y los Borbones que habían gobernado sin consultar a la nación reunida en las Cortes, como dictaba la tradición. Era posible entonces encontrar en el pasado, superando los «tres siglos de despotismo» y recuperando la auténtica tradición de los reinos ibéricos, todo lo que necesitaba la monarquía del siglo XIX para resolver los dramáticos problemas actuales. Se podía innovar remitiéndose a la tradición, el pasado lejano desplazaba al pasado más cercano.[116]

Las ambigüedades de Cádiz

Los diputados españoles reunidos en la isla de León encaraban un problema fundamental, además de la cuestión ciertamente no secundaria de la presencia de las tropas francesas en el territorio de la Península: el problema de devolver una específica colocación a la soberanía, depositada por la ficción jurídica de la retroversión en manos del «pueblo», pero en la práctica dispersa en una multiplicidad de juntas españolas y americanas, a causa de la incertidumbre sobre el legítimo depositario. El mismo día de la primera sesión de las Cortes, los liberales consiguieron aprobar un decreto con que de hecho se creaba un régimen de asamblea. El «Decreto Primero», en efecto, afirmaba que los diputados reunidos en sesión, representantes de la nación española, se constituían en Cortes generales y extraordinarias, y que en ellas se depositaba la soberanía nacional. Para permitirle ejercer el poder ejecutivo, se pedía al Consejo de Regencia que reconociera la soberanía de la nación representada por los diputados y obedeciera a los decretos y leyes y a la Constitución que serían aprobados de acuerdo con los sagrados fines para los que se habían reunido (MARCUELLO 1991: 71). Tras una propuesta del diputado suplente por Quito, José

[116] Al respecto y para la evolución de las Cortes en el siglo XVIII, cf. DEMÉLAS 1992: 119-121; STOETZER 1966: II, 212; además ANNINO 1999b: 164, n. 43 y GUERRA 1992b: 142.

Mexía, se decidió al día siguiente que las Cortes recibirían el tratamiento de «Majestad» y la Regencia de «Alteza». Desde ese momento —afirmó don Benito Ramón Hermida, diputado de Galicia— se volvió evidente la «esencialísima diferencia de las Cortes pasadas y presentes; aquellas, limitadas a la esfera de un Congreso Nacional del Soberano, y éstas elevadas a la de un Soberano Congreso, cuyo nombre es el que legítimamente les corresponde más bien que el equívoco de Cortes» (en Morán Orti 1991: 36).

Se trataba del primer acto verdaderamente revolucionario desde el comienzo de la crisis, una ruptura que suponía grandes consecuencias. Precisamente la percepción de la novedad de un Congreso que —como afirmó el diputado suplente por la provincia del Río de la Plata Francisco López Lisperguer— era depositario de una inédita soberanía sin la cual no hubiera podido proponer al pueblo nuevas leyes y pactos, empujó a los representantes americanos a plantear inmediatamente, sin esperar la llegada de los diputados titulares, la cuestión más importante para ellos y de cuya solución positiva podía derivar la detención del proceso centrífugo que justo en aquellos meses asumía características dramáticas en ultramar: la cuestión de la ecuánime representación americana en un organismo que ejercía la soberanía nacional y la totalidad del poder legislativo.[117]

Al día siguiente de la aprobación del decreto sobre la soberanía, los diputados criollos se apresuraron a pedir que se reconociera una idéntica representación a todos los territorios de la monarquía española, ya fuera en relación con las normas electorales como a la proporcionalidad entre diputados y población; y en el recuento de la población americana debería incluirse a los españoles y criollos, a los indígenas y mestizos. Al no recibir respuesta, el 16 de diciembre los representantes americanos presentaron conjuntamente once proposiciones que recogían sus principales reivindicaciones. La primera y más importante de ellas se refería nuevamente a la necesidad de que «la representación nacional de las provincias, ciudades, villas y lugares de Tierra firme de América, de sus islas y de Filipinas» fuese elegida según modalidades iguales a las utilizadas en la Península.[118]

[117] CDIP 1974b: IV, 2, pp. 157-159.

[118] CDIP 1974b: IV, 1, pp. 27-28. La primera proposición pedía literalmente que «la representación nacional de las Provincias, Ciudades, Villas y Lugares de la tierra

Al presentar su petición hacían referencia al decreto aprobado el 15 de octubre de ese año, según el cual «los naturales que sean originarios de dichos dominios europeos o ultramarinos, son iguales en derecho a los de esta península»; el suplente peruano Morales Duárez pedía además que no se hiciera referencia alguna a las «castas», los mestizos de sangre africana, porque reconocer su igualdad causaría, especialmente en el Perú, graves inconvenientes (RIEU-MILLAN 1990: 149-150).

La discusión no comenzó si no en el mes de enero del año siguiente, cuando ya estaban llegando los diputados titulares, en particular los de Nueva España que traían noticias de la rebelión de Hidalgo, los cuales aprobaron plenamente las peticiones de los suplentes. De la primera proposición se acogió sólo la primera parte, la parte teórica relativa a la igualdad de la representación (103 votos a favor y cuatro contrarios), pero se rechazó la idea de llevar a la práctica inmediatamente dicho principio y de aplicarlo a las Cortes en aquel momento reunidas (69 contrarios, 61 a favor).

Mientras los americanos defendían la segunda parte de la proposición afirmando que la representación injusta constituía un incentivo para los revolucionarios, los peninsulares sostenían que los problemas prácticos, como la carencia de datos demográficos, hacían imposible la organización de nuevas elecciones a corto plazo y que en todo caso los nuevos diputados llegarían una vez terminado el congreso y podrían rechazar las decisiones tomadas en su ausencia, lo que quitaría legitimidad a la asamblea. Los americanos respondían que precisamente la injusta representación americana podría restarle legitimidad a las Cortes: si aceptaban pasivamente la injusta situación, los diputados presentes podrían ser acusados en sus países de haber venido no a representar a América sino a autorizar el tratamiento inicuo al que se la sometía. Para evitar equívocos —hizo notar el representante tlaxcalteco José Miguel Guridi y Alcocer— debía quedar claro que las Américas no formaban parte de la Península, ya que la parte no podía ser mayor

firme de América, sus Islas y las Filipinas, por lo respectivo a sus naturales y originarios de ambos hemiferios, así Españoles como Indios y los hijos de ambas clases: debe ser y será la misma como en el orden y forma (aunque respectiva en el número) que tienen hoy y tengan en lo sucesivo las provincias, Ciudades, Villas y Lugares de la Península e Islas de la España Europea entre sus legítimos naturales». La proposición 11 pedía, entre otras cosas, el retorno de los jesuitas.

que el todo, sino en todo caso integraba la monarquía, que se componía de ésta y de aquéllas.[119]

La cuestión asumía un enorme relieve, y no sólo cuantitativo sino sobre todo cualitativo, ya que se estaban enfrentando dos visiones y dos proyectos contrapuestos sobre el futuro de la monarquía. Los españoles, para quienes las razones doctrinales se mezclaban con las urgencias de la guerra y de las revoluciones americanas (el señor Valiente, diputado por Sevilla, exclamó en el curso del debate que únicamente se podía hablar de los derechos de los indios para «conservar las Indias»),[120] querían crear un imperio unitario y centralizado, proyecto que en el fondo los constituyentes de Cádiz heredaban del despotismo ilustrado de los Borbones.

Al problema planteado por la crisis de Bayona sobre la colocación de la soberanía, fuente de legitimidad de todo el sistema político, los constituyentes respondieron, como hemos visto, depositándola en la asamblea constituida a través de la representación política moderna. Lo más lejano imaginable de la voluntad y sensibilidad de los americanos, quienes por su parte defendían un proyecto federal de imperio, una concepción concreta y pluralista de la soberanía, físicamente distribuida, que reflejara la situación que se venía delineando a partir de 1809, en la que veían el reconocimiento de la autonomía y de la dignidad paritaria de los reinos americanos y en el fondo la única posibilidad de neutralizar el movimiento centrífugo en ultramar.

En el curso del debate sobre las once proposiciones, el diputado suplente peruano Ramón Olaguer Feliú pronunció un largo discurso en el que expuso su concepción de la soberanía y de la sociedad, ciertamente compartida por sus colegas americanos en las Cortes. Vale la pena seguir paso a paso su razonamiento.

El señor Feliú afirmó que así como la soberanía una e indivisible se dividía en la práctica en el momento de ejercer sus facultades, así también ella se componía de partes física y realmente distintas, sin las cuales o sin muchas de las cuales no se podía entender la soberanía ni mucho menos su representación. En el momento en que se comenzaba a redefinir el pacto constitutivo de la monarquía, las distintas naciones, las provincias de una misma na-

[119] CDIP 1974b: IV, 1, p. 170: sesión del 25.1.1811.
[120] CDIP 1974b: IV, 1, p. 31: sesión del 9.1.1811.

ción, los *pueblos* de una misma provincia y los individuos del mismo *pueblo* se encontraban los unos respecto a los otros en la misma situación en que se hallaban los hombres en el estado natural. En tal situación cada hombre era soberano de sí mismo, y del conjunto de estas soberanías individuales derivaba la soberanía de un *pueblo*. De la suma de soberanías de los *pueblos* nacía la soberanía de la provincia que ellos componían, y la suma de las soberanías de las provincias constituía la soberanía de toda la nación.

Nadie entonces podía afirmar que un *pueblo* de una provincia de España era soberano de otro *pueblo* de la misma provincia, o que el conjunto de algunas provincias de España era soberano de otro conjunto. Por lo tanto, para que existiera una verdadera representación de toda la soberanía nacional era necesario que existiera igualmente una verdadera representación de la parte que en ella tenía la soberanía de América; y ésta no sería verdadera hasta no ser proporcional a los elementos de que se componía; es decir, proporcional a la suma de las soberanías de sus provincias, que era proporcional a la suma de la soberanía de los *pueblos*, que a su vez era proporcional a la suma de sus individuos. «No se crea por esto —concluía Feliú— que lo dude, ni Dios lo permita, hallarse hoy representada la soberanía de la nación entera en estas Córtes generales y extraordinarias tales quales estan; pero se me debe confesar con la misma verdad y franqueza, que la representación de la soberanía de América está en embrión, muy constreñida, muy involucrada por decirlo así, y sin aquella extension magestuosa que debe tener».[121]

Para Feliú la soberanía era un todo, pero constituido por la suma de sus muchas partes, cada una de las cuales pertenecía a una parte de la sociedad, a cada uno de los muchos cuerpos naturales, jerárquicamente ordenados, *pueblos*, provincias, naciones, en que ella se articulaba y cuya existencia era anterior al Estado. En este «juego de verbosidades entre lenguajes políticos diversos» (Annino 1999b: 160) que acompañaría el primer constitucionalismo americano, la nación no se había modernizado, seguía siendo el conjunto físico de los cuerpos territoriales, ciudades, reinos, provincias, *pueblos*. El individuo existía en cuanto miembro de una

[121] *Sesión del 11 de enero de 1811. Sobre la proposición de los Diputados Americanos. Intervención de Feliú, Zuazo y Morales Duárez*, en CDIP 1974b: IV, 1, p. 47.

comunidad local, de un *pueblo*, y la palabra 'pueblo' (que usamos en cursivas con relación al discurso de Feliú) no se usaba en su sentido genérico y abstracto, sino que indicaba precisamente cada una de estas comunidades locales, concretas y determinadas.[122]

El enfrentamiento volvió a surgir inevitablemente al momento de la aprobación del art. 3 de la Constitución, que en su versión definitiva señalaba que la soberanía residía «esencialmente» en la nación. El intenso debate se concentró precisamente en la elección de los adverbios. El adverbio 'esencialmente', propuesto y defendido por los liberales españoles y tomado literalmente de la Constitución francesa de 1791, proponía una idea abstracta y unitaria de la soberanía, permitiendo situarla en la asamblea compuesta por los representantes de la nación. Por su parte, los americanos propusieron el adverbio 'radicalmente', o bien 'originariamente', con lo que el artículo habría podido recibir una connotación más cercana a las teorías de la escolástica, pero también del iusnaturalismo holandés, en armonía por tanto con el lenguaje de 1809.[123] De tal manera, sostuvo Guridi y Alcocer, estaría claro que la nación podía adoptar la forma de gobierno que considerara más conveniente y elegir, por ejemplo, un monarca o un cuerpo moral como depositarios de la soberanía, sin dejar de ser una nación; pero ella nunca podía separarse de la raíz de la soberanía, que en última instancia consistía en la voluntad de cada uno.[124]

Naturalmente no se trataba de una cuestión nominalista. Se ponía en evidencia, por el contrario, un problema crucial que tendría grandes consecuencias incluso en la vida política de las repúblicas independientes. La idea, expresada tanto por Feliú como por Guridi y Alcocer, de una nación anterior al Estado y depositaria de la soberanía, iba a parejas con una noción contractual de la misma soberanía, cuya persistencia iba a obstaculizar durante mucho tiempo la posibilidad de aceptar plenamente la distinción entre quien aparece como depositario de la soberanía y quien la ejerce, distinción fundamental que se encuentra en la base de la representación moderna.

[122] Respecto a la polisemia del término 'pueblo', a la que tendremos ocasión de volver, cf. el cap. x de Guerra 1992b: 352 ss.

[123] Para el debate sobre los adverbios, cf. Annino 1999b: 160 y 1994a: 242-243.

[124] Stoetzer 1966: II, 200-201, y la nota 12, en particular por los argumentos de Guridi y Alcocer.

La nación, así concebida, podía arrogarse en cada momento el derecho a revocar el mandato de representación y a proponer un nuevo pacto. Si ello era así para los reinos y provincias, lo era también, como constataremos más adelante, para los núcleos menores de la sociedad, pueblos, villas y ciudades que componían los reinos y provincias, puesto que cada uno de ellos se creía depositario de una porción de soberanía originaria y preestatal, no delegable y revocable en cualquier momento en que se considerase que el pacto sobre el cual se basaba el mandato no había sido respetado.

Para los diputados americanos era entonces inaceptable la idea de soberanía propuesta por los liberales gaditanos. En Cádiz pidieron en repetidas ocasiones la convocación de Cortes americanas a las cuales someter la aprobación del texto constitucional que se estaba preparando, petición perfectamente coherente con su idea federativa del imperio, pero en contraste con la voluntad española de centralizar la soberanía en la asamblea. Volverían a la carga en 1821 durante la segunda revolución liberal, presentando un proyecto de monarquía «plural» compuesta de tres reinos americanos con instituciones representativas propias y poder ejecutivo encabezados por tres infantes; uno comprendería México y Guatemala, el segundo Nueva Granada y Venezuela y el tercero Perú, Buenos Aires y Chile. En el fondo se trataba nada menos que de restaurar el sistema vigente en América antes de la promulgación de la Constitución gaditana, cuando —en palabras del mexicano Lucas Alamán, uno de los promotores del proyecto— cada una de las grandes secciones de aquel continente funcionaba en la práctica como una monarquía separada, con todos los elementos necesarios para su administración interna, análogos a los instituidos en España para gobernar el conjunto de la monarquía. Las Cortes se negaron incluso a dar lectura a tal proyecto (Rieu-Millan 1990: 250; Guerra 1992b: 346).

La contraposición de proyectos surgió nuevamente cuando se trató de definir las características de los nuevos organismos propuestos por la Constitución, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos constitucionales. Con relación a las primeras reinaba una cierta confusión debida sobre todo a que en América no estaba claro qué se debía entender por provincia. Los diputados criollos usaban este término en el sentido de pequeña provincia,

sinónimo de partido, mientras que las Cortes lo usaban más bien en el sentido de gran provincia o de reino. Por otro lado, algunos artículos constitucionales relativos a la elección de los diputados de las Cortes parecían asimilar la provincia a la intendencia.[125] La solución adoptada provisoriamente consideró como provincias a aquellas enumeradas en el artículo 10 de la Constitución; solución poco oportuna, porque el artículo en cuestión se limitaba a lindar el territorio de la monarquía, y porque en base a ella se crearían en América tan sólo 14 juntas provinciales, frente a las treinta que existirían en España.[126]

Los americanos reaccionaron con prontitud y obtuvieron el rango de provincias para otras seis circunscripciones territoriales, tres en el Norte y tres en el Sur, las cuales podrían contar también con diputaciones. La cuestión se resolvería definitivamente en las Cortes de 1820, cuando se estableció que todas las intendencias fueran reconocidas como provincias. De cualquier forma, para los españoles quedaba claro en 1811 que las diputaciones, compuestas de siete miembros elegidos por los electores de los partidos y presididas por un funcionario gubernativo, debían ser organismos de gobierno territorial subordinados al ejecutivo, y no instituciones representativas como pretendían en cambio los americanos. Éstos aspiraban a aumentar el número de los miembros de las diputaciones, de modo que en su seno estuvieran representados todos los partidos de los respectivos territorios, y a disminuir la ingerencia de las autoridades políticas e incluso reconocer a la diputación la facultad de promulgar leyes y de suspender la aplicación de aquéllas consideradas inadecuadas al ambiente y a la

[125] También en España, según señalan Darde & Estrada 1995: 14, n. 11, el concepto de provincia era en realidad bastante incierto y confuso, tanto es así que la provincia de Galicia estaba dividida a su vez en varias provincias, y que a tal definición correspondían unidades territoriales de tamaños muy diferentes, como Guipúzcoa (dos mil km²) y Cataluña (32 mil km²).

[126] Sobre el término provincia y su ambigüedad ver Rieu-Millan 1990: 246-249 y Guerra 1992b: 69-71. Según el art. 10 del texto gaditano, en América septentrional la monarquía comprendía a Nueva España con Nueva Galicia y la península de Yucatán, Guatemala, las provincias internas de oriente y occidente, la isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo, la isla de Puerto Rico con las otras menores; en América meridional, Nueva Granada, Venezuela, Perú, Chile, las provincias del Río de la Plata y todas las islas adyacentes del Pacífico y del Atlántico. En total catorce provincias, muy desiguales en tamaño y población.

situación. En otras palabras, una nueva versión del antiguo derecho a «acatar pero no cumplir».[127]

La cuestión volvió a plantearse a propósito de los ayuntamientos, conformados por miembros electos y presididos por el alcalde, también electo, o por un jefe político, es decir el intendente o el subdelegado, en las localidades que fueran sede habitual de dichos funcionarios. Considerados por los españoles como «agencias» del ejecutivo, para los americanos los ayuntamientos debían ser representativos de los pueblos, así como las Cortes lo eran de toda la nación.

La exigencia americana de aumentar los poderes y la autonomía de dichos organismos se enfrentó con la oposición de dos de los más prestigiosos líderes liberales, el conde de Toreno y Agustín Argüelles, decididos a oponerse a lo que interpretaban como peligrosas tentaciones federalistas. El primero defendió el control del delegado político sobre los municipios, argumentando que se trataba de crear una nación «sola y única»; y el diputado Argüelles puntualizó que los ayuntamientos «jamás fueron concebidos como cuerpos representativos».[128] El mismo Argüelles, convencido de que los diputados de ultramar estaban en realidad preparando con discreción desde Cádiz la independencia de sus países, reprochó duramente a sus colegas americanos la actitud de plantear permanentemente cuestiones particulares, en un momento en que los españoles europeos, a los cuales la guerra no dejaba otra posibilidad que resistir, necesitaban el apoyo moral de la solidariedad americana.

En la percepción de los diputados americanos, lo que se estaba poniendo en tela de juicio era nada menos que tres siglos de autonomía municipal. Los cabildos de la tradición hispánica, fruto de concesiones reales y dotados de privilegios celosamente custodiados y reivindicados, se transformaban según esta Constitu-

[127] Para el debate sobre las diputaciones provinciales, cf. Ruiz-Millan 1990: 230-241 y Chust 1999: 218-231.

[128] Annino 1995a: 190-191 y Galleguo Anabitarte 1991: 146-147. El conde de Toreno afirmó que «si fuera según se ha dicho [que los ayuntamientos eran representantes de aquellos pueblos por quienes eran nombrados], tendríamos que los ayuntamientos, siendo una representación, y existiendo consiguientemente como cuerpos separados, formarían una nación federada, en vez de constituir una sola e indivisible nación»; cit. en Chust 1999: 206.

ción en organismos uniformes y subalternos. En América, donde nunca se había promulgado un estatuto municipal común a todos los territorios coloniales, la jerarquía urbana se veía ahora sustituida —en palabras de Demélas— por la igualdad en la subordinación (1984: 67).

En las aulas de Cádiz no se enfrentaban solamente los americanos con los españoles, sino también los liberales con los conservadores. La necesidad de llegar a un compromiso entre expectativas y proyectos a veces contradictorios entre sí dio origen a un texto en el que emergían ambigüedades y discrepancias, las cuales, sin embargo, eran también producto de la voluntad común de la mayoría, explícita en el preámbulo de la nueva Constitución, de remitirse a las antiguas leyes fundamentales de la monarquía, que con oportunas modificaciones podían garantizar todavía la gloria y prosperidad de la nación. De modo que la Constitución se diferencia en muchos aspectos de los modelos de la época en los cuales en parte se inspira, sobre todo por el hecho de que —como anota Morelli— no aparece en ella referencia alguna a los derechos del hombre, y en cambio contiene una abierta declaración de confesionalidad que no deja espacio a una idea de libertad de conciencia individual (2001: 102-104).

La mezcla de novedad y continuidad emerge especialmente en la definición del ciudadano. Como se ha aludido anteriormente, el primer artículo define a la nación como el conjunto de los españoles de ambos hemisferios, es decir, de todos «los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, y los hijos de estos» (art. 5);[129] eran ciudadanos aquellos españoles que por parte de madre y de padre fueran originarios de los dominios de la monarquía, tanto españoles como americanos, y que vivieran establemente en ellos (art. 18).

Suprimidas entonces las dos «repúblicas» de la tradición colonial, ya sea los indígenas como los mestizos eran considerados ciudadanos a la par con españoles y criollos; en lo que concierne a los indígenas, su incorporación a la ciudadanía era un hecho excepcional en el contexto de la época, pero tenía su antecedente en

[129] También según el art. 5, eran ciudadanos «los extrangeros que hayan obtenido de las Córtes carta de naturaleza»; los que «sin ella lleven diez años de vecindad, ganada según la ley, en qualquier pueblo de la Monarquía», y por último «los libertos desde que adquieran la libertad en las Españas».

voces prestigiosas del siglo XVIII borbónico, como la de José del Campillo y Cosío, que habían reivindicado su racionalidad y la posibilidad de transformar a los indígenas en «vasallos útiles», una vez eliminados los obstáculos y discriminaciones que dificultaban su actividad económica.[130] Tales conceptos fueron repetidos en varias ocasiones en las Cortes por los diputados americanos, en primer lugar por los peruanos. Ante los argumentos del diputado sevillano José Pablo Valiente, para quien los indios eran tan pobres de espíritu, cortos de ingenio como propensos al ocio y a la vida solitaria, que era oportuno considerarlos como menores de edad y no otorgarles el derecho a voto, del que abusarían en su beneficio los españoles astutos e intrigantes, los diputados Morales Duárez, Olaguer Feliú, Inca Yupanqui (peruanos), López Lisperguer (suplente por el Río de la Plata) y Guridi Alcocer (de Tlaxcala) respondieron con firmeza que en 1542 Carlos V había dictaminado que se debía considerar a los indígenas a la par de sus vasallos de Castilla, porque de hecho eran tales.

Si bien es cierto que se advertía en la mayoría de ellos una rudeza y una desolación impresionantes, ello se debía fundamentalmente a aquellos tres siglos de despotismo de los que también los criollos lamentaban las funestas consecuencias, fruto de la opresión y de la tiranía, no de los reyes o las leyes sino de ministros arbitrarios y tiránicos. Si hubieran vivido en tales condiciones, Newton y Leibniz posiblemente habrían sido sólo unos brutos, y si los indios podían ser considerados estúpidos, la necesidad de reunirse para elegir a sus diputados les permitía gozar el placer de las grandes asambleas, y comenzar así a eliminar una de las causas primeras de su atraso, o sea el vivir en localidades pequeñas y aisladas.[131] Por otro lado, deponían a favor de los indígenas ame-

[130] Campillo y Cosío 1993 [1789]: 129, 131. Sobre la ruptura doctrinaria anterior a Cádiz que permitió el reconocimiento de los derechos políticos de los indios, ver Annino 1999b: 163 y 1999a: 69, donde se afirma que «si el indio en Cádiz accede a la igualdad liberal es porque jansenistas y fisiócratas treinta años antes le habían reconocido el estatus de *Homo oeconómicus*».

[131] CDIP 1974b: IV, 1, pp. 73, 76, 128, 153, 156-161, 184-187, 221-224, también para las intervenciones de Lopez Lisperguer (diputado suplente por el Río de la Plata), Guridi y Alcocer, de Tlaxcala, pp. 128, 157, 166, 326, 328. Es interesante notar que según el diputado por la provincia de Lugo, Domingo García Quintana, a fin de evitar abusos con los indios éstos deberían estar representados sólo por indios; de lo contrario, escribe un periódico publicado en Cádiz, sería como

ricanos y de su plena racionalidad tanto su glorioso pasado como la opinión de autores como Bartolomé de las Casas, Torquemada y Garcilaso, así como las muchas leyes y recomendaciones enviadas a los virreyes americanos, recopiladas en la *Política Indiana* de Solórzano y Pereyra, en las que se ordenaba atender a que los indios no descuidasen las elecciones de sus magistrados, de los miembros de los cabildos, de alguaciles, escribanos y jueces pedáneos.[132]

La entrada de los indios en el universo de los derechos liberales no suponía, desde luego, una visión universal de la igualdad:[133] la esclavitud no fue abolida, los negros y las castas fueron excluidos no sólo de la ciudadanía sino también del cómputo político, es decir, del cálculo de la población que determinaba el número de diputados que le correspondía a cada circunscripción en las futuras Cortes ordinarias. Todo ello a pesar de la defensa de estos sectores (en verdad bastante interesada, porque contar a negros y castas aumentaba la representación americana) sostenida por algunos diputados de ultramar en el momento en que se discutieron las once proposiciones.[134] A estos españoles, considerados originarios de África, la Constitución les concedía la posibilidad de ganarse el título de ciudadanos mediante «la virtud y el merecimiento» (art. 22).

«nombrar al lobo procurador del cordero» (Rieu-Millan 1990: 112). Respecto a la minoridad de los indios, reconocida por la legislación colonial como medida de defensa ante eventuales abusos, se presentó una petición para abolirla: si no se les consideraba menores en materia de sufragio y representación, sostuvo Felipe Aner y Esteve, diputado por el principado de Cataluña, no era el caso de hacerlo en otras circunstancias. La petición provocó protestas por parte de Morales Duárez, y por el momento fue dejada de lado: cf. CDIP 1974b: IV, 1, pp. 325-328. En el curso de aquel debate el diputado peruano Ramón Olaguer Feliú, reaccionando ante las brutales críticas de Humboldt a los indios peruanos, acusó al ilustre viajero de no saber nada de Perú, porque en realidad nunca se había alejado de Lima, «con lo cual se creyó autorizado para hablar ex-cátedra de todo lo relativo a América»; cf. CDIP 1974b: IV, 1, p. 185.

[132] Morales Duárez en CDIP 1974b: IV, 1, pp. 221-224.

[133] Anota Annino (1999b: 163) que en Cádiz nadie se opuso a dicho ingreso, ni siquiera los conservadores.

[134] En particular, el diputado peruano Olaguer Feliú, enfrentándose con el compatriota Morales Duárez, motivó su apoyo a la concesión de la ciudadanía a las castas con las noticias que llegaban de América, según las cuales los gobiernos instituidos en las provincias rebeldes ya habían reconocido a «estos españoles iguales a los demás», obteniendo así su apoyo. Cf. CDIP 1974b: IV, 1, p. 383. Sobre el debate relativo a la ciudadanía de las castas y a su exclusión del censo político, ver también Chust 1999: 150-168.

Cabe destacar aquí que en materia de requisitos Cádiz no añadió nada más (fue también muy lacónica en relación con los requisitos de elegibilidad): no se exigió una determinada edad ni un monto de ingresos mínimo, ningún elemento mesurable o cuantificable. Los electores podían ser incluso analfabetos, ya que se exigió saber leer y escribir sólo a partir de 1830.[135] Una definición en negativo, por así decir, aparecía en los artículos que enumeraban las situaciones que implicaban la pérdida o suspensión de la ciudadanía; el hecho de que entre éstas se encontrara la condición de «sirviente doméstico» y la circunstancia de «no tener empleo, oficio ó modo de vivir conocido» lleva a la conclusión de que se verificaba una sustancial continuidad entre el nuevo ciudadano de la monarquía constitucional y el tradicional «vecino», en la definición del cual era determinante el criterio de notoriedad, el hecho de ser conocido y de gozar de prestigio y credibilidad en el lugar en que residía y operaba, en resumen, el hecho de ser «orgánico» en la comunidad.[136]

Otro elemento confirma esta continuidad. El proceso electoral indirecto contemplado por la Constitución gaditana, con cuatro grados (sobre ello volveremos ampliamente en el próximo capítulo), arrancaba de la parroquia, la célula básica de la sociedad hispánica, la única entidad territorial que disponía de los instrumentos necesarios para extender una lista de electores, o sea los registros parroquiales. No se crearon nuevas circunscripciones sobre la base de criterios demográficos o territoriales, las cuales habrían podido impulsar el proceso de transformación de los grupos sociales del antiguo régimen en un agregado numérico de «ciudadanos». La Constitución confiaba precisamente a la junta parroquial, es decir a la asamblea de vecinos de cada parroquia, la tarea de decidir inapelablemente quién podía en definitiva ejercer el dere-

[135] Cádiz contemplaba entonces un sufragio muy amplio, pero controlado y de cierta manera disminuido, como veremos, por el complejo sistema electoral indirecto. La amplitud del sufragio fue aceptada bajo las presiones de aquella parte de la asamblea compuesta por sacerdotes de bajos ingresos, los que temían verse excluidos en un modelo censitario. Legitimistas y liberales se pusieron luego de acuerdo sobre este punto, para garantizar el voto a los empleados civiles, a los militares, magistrados y comerciantes (Annino 1988: 756, n. 4).

[136] La definición, relativa al México del siglo XIX, está en Carmagnani & Hernández Chávez 1999: 373.

cho al sufragio, sin ninguna intervención de los funcionarios del Estado. Las comunidades locales, incluidas desde luego las comunidades indígenas y los pueblos de mestizos, se convertían en los depositarios de derechos constitucionales. La ciudadanía y la representación no poseían entonces unos fundamentos individuales sino comunitarios.

La abstracción tomada del modelo francés, tan potente al momento de reivindicar una soberanía única para todos depositada en la nación —escribe Annino— en el momento de la identificación del ciudadano y del votante cedía el paso a la fuerza del territorio, no mesurable, y por tanto a las culturas colectivas locales (Annino 1995a: 185-187; 1999b: 162). En la práctica el ciudadano era el vecino y, como en el pasado, el testimonio de los otros vecinos lo calificaba ante la autoridad; el principio de la notoriedad no fue abolido en la Constitución gaditana, por el contrario, resultó reforzado y acabó por vincular la fuente de los nuevos derechos políticos a la comunidad, la única que podía decidir quién era vecino y quién no lo era. En Cádiz, a la soberanía controlada desde el centro se contrapone una construcción de la representación de distinto origen: no era el Estado el que construía la ciudadanía, sino la comunidad local.

La Constitución contemplaba la elección de las nuevas municipalidades, los ayuntamientos constitucionales, en todos los pueblos —decía el art. 310— «que no le tengan, y en que convenga le haya», y de cualquier forma en todos aquéllos con más de mil habitantes. Contra el requisito de las mil almas, los diputados americanos contestaron el hecho de que la exclusión no sólo del voto sino del cómputo de la población de los negros y castas limitaría la posibilidad para muchos pueblos de usufructuar del artículo 310; además, la abolición de las «repúblicas de indios» privaría a muchos poblados americanos de las estructuras administrativas étnicas, los cabildos indígenas, dejándoles sin ninguna autoridad local. Por consiguiente, dos decretos de mayo y octubre de 1812 establecieron que también los pueblos con menos de mil habitantes podrían elegir su propia municipalidad «en virtud de sus particulares condiciones de agricultura o industria», o bien, muy genéricamente, «por otras razones o por bien público». Un tercer decreto del 23 de mayo de 1813 otorgó a los poblados ameri-

canos la libertad de crear sus ayuntamientos «entre sí», o sea por iniciativa autónoma de los vecinos, sin la necesaria autorización de los funcionarios gubernativos. En marzo de 1820, durante la segunda revolución liberal, se estableció que todos los pueblos de la monarquía procedieran a elegir alcaldes y ayuntamientos constitucionales.

Estas normas terminaron entonces por favorecer una notable difusión de las nuevas municipalidades, que debían ser, como se ha dicho, organismos puramente administrativos, controlados por funcionarios del gobierno y por las diputaciones provinciales. La realidad terminó siendo muy diferente y los resultados fueron completamente inesperados también para la élite criolla y para las autoridades españolas.

La Constitución fue aplicada en los dos virreinatos más antiguos, Nueva España y Perú, en parte en Nueva Granada y además en Guatemala, Yucatán y Cuba, regiones en las cuales los efectos de la crisis de la monarquía ya habían provocado, con modalidades distintas, rupturas significativas del orden colonial. En cambio, en el Perú relativamente tranquilo de Abascal fue precisamente la aplicación de la Constitución, y especialmente la elección de los nuevos ayuntamientos, el factor que comenzó a cuestionar aquel frágil equilibrio entre distintos temores que hasta ese momento habían contribuido a mantener la alianza entre la capital, las principales ciudades y los funcionarios de la Corona.

Las novedades gaditanas, que llegaban con el cisma de la legitimidad, introducidas y difundidas, aunque fuera de mala gana, por los mismos representantes de la monarquía al interior de una sociedad que aún estaba organizada según criterios completamente tradicionales, fueron las que pusieron en marcha unos mecanismos y procesos que se revelarían irreversibles. La creación de las nuevas municipalidades constitucionales abrió un frente interno mucho más conflictivo y difícil de controlar que el frente mismo de la guerra, el cual presionaba sobre el virrey a lo largo de las fronteras; este proceso asumió un ritmo, una amplitud y unas modalidades imprevistas e indeseadas, provocando al mismo tiempo el cuestionamiento de las jerarquías burocráticas y territoriales preexistentes.

Los ayuntamientos de las principales ciudades, comenzando por la capital, se consideraban herederos de los derechos y privilegios de los antiguos cabildos coloniales pero, al mismo tiempo, depositarios de la soberanía que el viraje de 1809 les reconocía. De modo que desde el principio entraron en conflicto con los funcionarios de la Corona, incluido el virrey. Por otra parte, cada municipio empezó a actuar de manera completamente independiente respecto a los demás, creando tensiones con intendentes y subdelegados, desconociendo además los vínculos de dependencia y de representación con los núcleos urbanos jerárquicamente superiores.

Por otro lado, la no aplicación de una parte de la Constitución gaditana, relativa a la administración de justicia, generó una confusión entre esferas de poder antiguas y nuevas, lo que llevó en la práctica a que los nuevos organismos se atribuyeran poderes que la ley les otorgaba sólo en parte o provisoriamente. Por último, el sistema electoral gaditano en su conjunto se adaptó bastante bien a la articulación de la sociedad en cuerpos ordenados jerárquicamente, los descritos por el diputado Feliú, permitiendo ya sea una amplia intervención de la sociedad civil en la construcción de la ciudadanía política, ya sea la consolidación de una idea tradicional de representación, en razón de la cual los diputados electos no eran ciertamente la esencia de la nación, como pretendía la Constitución, sino más bien los portavoces de aquellos cuerpos en el seno de las Cortes ordinarias.

Capítulo II
La Constitución de Cádiz desembarca en Lima

Según [la Constitución] la soberanía reside en la nación, representada en Cortes por sus Diputados, y el nombramiento de estos corresponde á los ciudadanos, así como la elección de sujetos para el gobierno económico interior, que es propio de los Cabildos.
Una teoría tan fácil y sencilla no es, sin embargo, alimento propio para el común de los pueblos, que todo lo tergiversa y acomoda a su pequeña inteligencia [...]

José Fernando de Abascal y Sousa, Virrey del Perú, 1813.[1]

Un virrey entre temores y juramentos

Las noticias procedentes de España llegaban siempre a Lima con notable desfase cronológico, lo que a menudo provocaba incertidumbre y embarazo. Para poner un ejemplo, tan sólo en octubre de 1809 se conoció en la capital peruana la «atroz perfidia» con que el tirano de Europa había logrado atraer a Bayona a Fernando VII y su familia, justo a tiempo para suspender las festividades por la asunción al trono del nuevo soberano y reemplazar los *Te Deum* con rogatorias y plegarias por la libertad del rey y la salvación de la monarquía; y solamente en enero de 1809 se tuvo noticia de la formación de la Junta Suprema Central y Gubernativa del Reino, ocurrida en septiembre del año anterior, a la cual el virrey se apresuró a jurar su lealtad y la de sus vasallos.[2]

El texto constitucional promulgado en Cádiz en mayo de 1812 llegó a Lima el 20 de septiembre y fue recibido con manifestaciones de júbilo popular. Abascal escribió en la *Gaceta de Gobierno* del 30 de septiembre que se trataba de la obra inmortal de la sabiduría y

1 J. F. de Abascal y Sousa, *Publicación y jura de la Constitución*, en M. de Odriozola (comp.), *Documentos históricos del Perú en las épocas del Coloniaje después de la Conquista y de la Independencia hasta el presente*, tomo II, p. 79. El documento no tiene fecha, pero de su contenido se puede deducir que fue redactado después de las elecciones de diputados y de los ayuntamientos, o sea, hacia finales de 1813.

2 *El virrey Abascal informa que recibió la noticia del establecimiento de la Suprema Junta Central Gubernativa y da cuenta de los acuerdos adoptados*, Lima, 23.1.1809, en CDIP 1972: XXII, 2, p. 178.

patriotismo de las Cortes, un texto que sería motivo de desesperación para los tiranos y la mejor garantía de prosperidad y glorias futuras de todas las Españas (Fisher 1979: 243).[3] Con mayor sinceridad afirmaría luego en su *Memoria* que ver usurpada la soberanía del rey y alteradas las leyes fundamentales de la nación para abrir paso a los principios revolucionarios de la democracia y la impiedad, habían suscitado en él la más triste impresión.[4]

Testimonio consciente e impotente a pesar de su fuerza militar, Abascal asistía desde su observatorio peruano a la evolución de la situación española y a la gradual implicación de los reinos americanos en la crisis de la monarquía. Implicación que hacía circular ideas y proyectos incluso fuera de los círculos intelectuales de las tertulias, y que fomentaba reivindicaciones y resentimientos. Así como no era nada entusiasta de la nueva Constitución y en general de las leyes y decretos promulgados por las Cortes, tampoco aprobaba la actuación de los organismos que las habían precedido, a los que reprochaba haber estimulado a partir de 1809 las crecientes tensiones sociales que, en su opinión, acabarían inevitablemente en la pérdida de América. Le había parecido particularmente desagradable la carta de la Regencia de marzo de 1810, en la cual, como hemos visto antes, al llamar a los americanos a elegir a sus representantes en las Cortes se afirmaba con inconveniente énfasis que sus destinos estaban ahora en sus manos, «ya no dependen ni de los Ministros, ni de los Vireyes, ni de los Governadores».[5]

Para Abascal eran especialmente criticables la abolición del tributo y la introducción de la libertad de prensa. En relación con lo primero, el virrey consideraba que tal medida era inoportuna, en cuanto no se proponían ingresos substitutivos en un momento en que al gasto administrativo normal se añadía el gasto militar, en constante incremento y naturalmente improrrogable. Lo cierto es

[3] Se ha mencionado al comienzo del capítulo anterior (p. 27 nota 5) que ésta, Españas en plural, era la dicción usada en aquella época para indicar la multiplicidad de reinos que dependían de la Corona española, mientras que no se usaba el término «imperio».

[4] V. Rodríguez Casado, J. A. Calderón Quijano (eds.), *Memoria de Gobierno de José Fernando de Abascal y Sousa*, Sevilla, 1944, tomo 1, p. 44, cit. en Preston Moore 1966: 215.

[5] *El Consejo de Regencia de España e Indias a los Americanos Españoles*, Real Isla de León, 14.2.1810, en CDIP 1974b: IV, 2, pp. 18-19.

que en una comunicación enviada a Madrid admitía haber considerado la posibilidad de no aplicar el correspondiente decreto de las Cortes, basándose en lo contemplado por la «ley 24, libro 1º, título 1º de las recopiladas de Indias» (en la práctica el famoso «se acata pero no se cumple») que le autorizaba a suspender la aplicación de leyes cuya vigencia fuese considerada de alguna forma inconveniente o peligrosa.

La supresión del tributo llevaría inevitablemente a la quiebra, faltarían recursos para pagar el sínodo a los miembros del clero y los sueldos a los subdelegados, y se quedarían sin fondos los hospitales y escuelas públicas de los indígenas; y lo peor es que no sería posible pagar a las tropas, con el consiguiente peligro de deserción. De cualquier forma se trataba de una medida inútil, ya que los mismos indios, a los que se seguía tratando de «miserables» a pesar de la cultura y civilización que muchos de ellos habían alcanzado, aceptaban de buena gana una imposición modesta y autorizada por la costumbre, cuya supresión, junto a la igualdad que les reconocía ahora la Constitución, les llevaba a abandonarse al ocio y a todo tipo de vicios y a desconocer la autoridad de los párrocos y de los funcionarios de la Corona. Sin embargo, dado que los revolucionarios de Buenos Aires habían aplicado una medida similar —explicaba el virrey— y ya que en el territorio del virreinato se había distribuido una gran cantidad de ejemplares del texto del decreto que abolía el tributo, se veía obligado a aplicar esta medida impuesta por las Cortes, a fin de no empeorar la situación.*

* *El virrey Abascal informa haber publicado el decreto de abolición del tributo, medida acertada por haberlo hecho ya los rebeldes de Buenos Aires*, Lima, 9.1.1811, en CDIP 1972: XXII, 1, pp. 235-236. La abolición del tributo provocó diferentes reacciones en los distintos sectores de la población indígena; estuvieron en general de acuerdo las comunidades más tradicionales y las que desarrollaban actividades agrícolas (ver por ejemplo las letras de agradecimiento dirigidas a las Cortes y al soberano, presentadas en Cádiz por el diputado Feliú, en *Sesión de 4 de marzo de 1812. Pedido del Cabildo de Lambayeque. Intervención de Feliú*, en Colección Documental de la Independencia del Perú, tomo IV, *El Perú en las Cortes de Cádiz*, vol. I, investigación, recopilación y prólogo por G. Durand Florez, Lima, Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, 1974, pp. 525-530). Las comunidades dedicadas a otras actividades, artesanales y comerciales, consideraron en cambio que la supresión del tributo conllevaba una «nube de calamidades», en primer lugar el riesgo de tener que pagar la alcabala; muchas protestas provocó también la noticia relativa a una posible distribución y tasación de las tierras indígenas proyectada por Abascal; al

Así, se ponían aquí en evidencia los daños causados por una libertad de prensa que toleraba la difusión de noticias cuya publicación resultaba absolutamente contraproducente. Lima, donde hasta ese momento se publicaban sólo el *Mercurio Peruano*, *El Diario de Lima* y *La Gaceta de Gobierno*, asistió entre 1811 y 1813 a la aparición de unos quince periódicos, en general de modesto tamaño y corta vida, pero en su mayoría de tendencias liberales, que celebraban la Constitución y condenaban el despotismo de los reyes y los abusos de España.[7] Pero lo que más molestaba a Abascal era que los diputados se comunicaran desde Cádiz directamente con el cabildo de Lima, y que éste transmitiera las noticias relativas a los debates en las Cortes a los insurgentes del Río de la Plata, sin que él pudiese intervenir para filtrarlas (Fisher 1970: 216-217). El virrey protestó ante el Consejo, quejándose de que la libertad de prensa estaba causando en Perú «daños difíciles de remediar», y criticando toda la política de la Regencia, a la que reprochaba el no estar suficientemente informada de la precariedad de la autoridad española en el imperio. Pero no obtuvo respuesta alguna. En el frente opuesto, no tuvo mejor suerte el diputado de Arequipa Mariano Rivero, quien intentó sin éxito obtener el alejamiento de Abascal, justificando su petición con el hecho de que el mandato del virrey ya había vencido hacía tiempo, según las Leyes de Indias.[8]

De cualquier forma, para Abascal estaba muy claro que su obligación era «ser yo el primero en dar ejemplo de obediencia al que representaba a su Majestad en su dolorosa ausencia», ya se tratara de la Junta Central, de la Regencia o de las Cortes, puesto que sabía muy bien que de esos organismos derivaba la legitimidad de su poder. Lo ocurrido en Buenos Aires constituía una advertencia ejemplar: el 22 de mayo de 1810 el cabildo de la capital del virreinato rioplatense decidió no reconocer la soberanía del Consejo de Regencia, cuestionando su legitimidad y su capacidad para conducir la resistencia contra los franceses, y por consiguiente depuso al virrey Baltasar Hidalgo de Cisneros. Como afirmó en

respecto cf. Hünefeldt 1982: 21, 165-167 y Sala i Vila 1996: 191-225, que refiere también de las dificultades y protestas que provocaría más tarde la nueva aplicación del mismo tributo (Sala i Vila 1996: 247-259).

[7] Cf. Porras Barrenechea 1974: 172-178; Macera 1977c: II, 325-342; para un análisis detallado cf. Martínez Riaza 1985.

[8] Rieu-Millan 1990: 308 y CDIP 1974b: IV, 2, pp. 231-234.

aquella ocasión Cornelio de Saavedra, uno de los exponentes de mayor prestigio de la municipalidad, los ciudadanos de Buenos Aires habían decidido reasumir el ejercicio de sus derechos y garantizarse por sí mismos su subsistencia. «Aquel que ha dado a Vuestra Excelencia autoridad para mandarnos —concluía— ha dejado de existir y, por consiguiente, las fuerzas en que se apoyaba esta autoridad tampoco existen» (cit. en STOETZER 1996: I, 110-111).

El virrey peruano se había apresurado siempre a reconocer y hacer reconocer en su territorio los distintos organismos que se iban definiendo en España como titulares de la soberanía. De manera que se difundían por la capital y en todo el país oleadas sucesivas de juramentos, según las instrucciones impartidas a sus subalternos, intendentes y subdelegados, repitiéndose por doquier, con distintos matices según el tamaño y el rango de ciudades, villas y pueblos, las mismas ceremonias, misas, *Te Deum*, calles iluminadas y redoble de campanas.[9]

Al llegar la Constitución, Abascal se dispuso por tanto a cumplir con su deber; éste consistía antes que nada en enviar a los intendentes el texto promulgado en Cádiz, junto con el decreto del 18 de marzo con las instrucciones de las Cortes sobre su juramento y las operaciones previas a las elecciones de diputados de las Cortes ordinarias y de los miembros de los nuevos ayuntamientos. De Cusco mandaron protestas de exponentes de la corporación local de los abogados (entre otros Rafael Ramírez Arellano, uno de los jefes de los constitucionalistas), quienes acusaban al virrey de proceder con excesiva lentitud; éste se defendió atribuyendo el presunto atraso a los plazos técnicos necesarios para imprimir la cantidad correspondiente de ejemplares (cf. PERALTA RUIZ 1996a: 106).

Siguiendo las instrucciones de las Cortes, el virrey dictaminó que en Lima la publicación y el juramento tuviesen lugar en los primeros seis días del mes de octubre, durante los cuales las fachadas de las casas debían exponer adornos florales e iluminarse durante la noche. El 2 de octubre se procedería a una lectura pública

[9] Cf. por ejemplo *El virrey Abascal informa que recibió la noticia del Establecimiento de la Suprema Junta Central Gubernativa y da cuenta de los acuerdos adoptados*, en CDIP 1972: XXII, 1, pp. 175-176; *Publicación en Huancavelica del bando sobre la instalación de las Cortes y Acta del juramento reconociendo las Cortes en Paucartambo*, Cusco, 8.4.1811, ambos en CDIP 1974b: IV, 2, pp. 46-53.

del texto de la Constitución en la plaza mayor, y luego en las plazuelas de la Merced, de Santa Ana y de la Inquisición. Precedido y seguido por tropas del ejército y la milicia, el desfile partiría del palacio de gobierno respetando el siguiente orden riguroso: en primer lugar el virrey con los miembros de la audiencia y del cabildo, luego los jefes de los tribunales y colegios y las demás personas «de representación y carácter» invitadas por el cabildo a flanquear a caballo el desfile. A lo largo del recorrido se incorporarían otros cuerpos militares y la ceremonia sería saludada con salvas de artillería. En el palco levantado frente al palacio de gobierno y ante el retrato de Fernando VII, se leería íntegramente el texto constitucional, repitiéndose la ceremonia en las otras tres plazas.[10]

Al día siguiente prestarían juramento el virrey, la audiencia y el cabildo, de modo que los miembros de éste pudieran asistir al juramento de las otras parroquias de la ciudad, exactamente como se había hecho en Cádiz. El 4 de octubre juraba el clero secular en el palacio arzobispal, el pueblo en las respectivas parroquias, el clero regular en los conventos, los tribunales, cuerpos, colegios y oficios en sus respectivas sedes, los cuerpos militares en sus plazas. El responsable de cada corporación tenía que redactar una relación en triple copia de la ceremonia del juramento, que se llevaría a cabo según la siguiente fórmula: «¿Jurais por Dios y por los Santos Evangelios, guardar y hacer guardar la Constitución Política de la Monarquía Española sancionada por las Cortes Generales y extraordinarias de la Nación, y ser fieles al Rey?».[11] Por último, los días 5 y 6 se dedicarían a los festejos populares.

En los meses siguientes, la publicación y el juramento tuvieron lugar en el resto del país, mientras las relaciones sobre las ceremonias en los distintos partidos, parroquias y pueblos iban llegando a Lima. Desde Paucartambo, en la intendencia de Cusco, el subdelegado José Ballesteros comunicó que la publicación se había efectuado el 24 de diciembre; él mismo, acompañado del vicario de aquella doctrina, el alcalde, el síndico procurador y todos los demás vecinos principales, había procedido a abrir el sobre

[10] El detalle del retrato, no contemplado en las instrucciones de Abascal, está sacado de la sintética descripción de R. Porras Barrenechea (1974: 170).

[11] *Distribución de los días en los que debe celebrarse la Constitución. Juramento de la contaduría de diezmos*, en CDIP 1974b: IV, 2, pp. 201-204.

que contenía el texto de la Constitución ante los milicianos en formación, todos se habían puesto de pie y quitado los sombreros, se había leído el texto y saludado con aclamaciones de júbilo y fidelidad al rey y a las Cortes en medio de salvas de artilleros y fusileros. Se había colocado en el balcón de la casa del cabildo un busto de Fernando VII. Enseguida, un indio ladino, buen conocedor del español y del quechua y que habitualmente ejercía el cargo de pregonero, había recorrido acompañado de un escribano y un piquete de soldados las calles «acostumbradas» para informar a los vecinos que no estaban en la plaza. El juramento tuvo lugar el 3 de enero de 1813: las autoridades y vecinos del pueblo, encabezados por el subdelegado y el párroco, se trasladaron desde la casa del cabildo hasta la iglesia, donde se celebró una misa solemne de acción de gracias, durante la cual, antes del ofertorio, se procedió a leer la Constitución. Posteriormente, el párroco pronunció una «exhortación viva, y eficaz de los beneficios y felicidades que contenían los artículos y capítulos de la citada Constitución», exhortando a los presentes a dar gracias al Creador por haberles conducido a un momento tan feliz, a ser fieles al rey y a observar todas las normas contenidas en este nuevo y sabio texto. Una vez terminada la misa se pronunció el juramento y se cantó el *Te Deum*, mientras afuera estallaban las salvas de artillería y el pueblo repetía sus aclamaciones al rey, a la Constitución, a las Cortes, expresando su júbilo por las sabias y santas disposiciones que se habían leído. Escenas similares se presenciaron en las otras doctrinas del partido; en los pueblos de Caltoca, Caycay y Guasacc fue necesario explicar el texto a los naturales en «idioma indico».

En los partidos de Cajatambo y Conchucos (intendencia de Tarma) la Constitución llegó más tarde, de modo que las ceremonias se celebraron sólo a finales de enero. La urgencia de organizar las elecciones, que debían celebrarse de modo tal que los diputados pudieran llegar a tiempo a España, determinó que en éstas y otras muchas localidades la publicación, el juramento y las elecciones se celebraran en dos días consecutivos, ya que el encargado del subdelegado debía correr a otra doctrina a presidir la enésima ceremonia. También en estos casos se esforzaron en celebrar el acontecimiento con la máxima pompa posible: iluminación, fuegos artificiales, música, bailes y otras «imbenciones de alegría»,

corridas de toros allí donde los recursos lo permitían, y en otros sitios sustituyendo con gritos y aclamaciones la ausencia de salvas de artilleros o fusileros.[12]

En todas partes los párrocos pronunciaron sermones a la altura de las circunstancias, exhortando a los feligreses a respetar las leyes y a ser leales al rey. En Acobamba, capital del partido de Angaraes, intendencia de Huancavelica, participaron en la publicación más de 500 hombres de la milicia nacional encabezados por dos capitanes y el vecindario completo con todas las autoridades (alcaldes, ministros de vara, principales, mayores y mandones) de las comunidades indígenas de la jurisdicción; el texto de la Constitución iba depositado sobre un «cojín de damasco carmesí ricamente adornado, llevándolo por sus esquinas con lazo de rica cinta, un eclesiástico, un capitán, un alcalde de los naturales y uno de los vecinos de más distinción», y escoltado por un piquete de más de cuarenta hombres con un subteniente, tambor y pífano.[13] Vuelve a la memoria el análogo ritual con que en 1787, en las ceremonias de inauguración de la nueva audiencia, el sello real fuera llevado en procesión por las calles de Cusco sobre «una almohada [...] de tisu de oro» colocada sobre un caballo cuyas riendas las llevaban los dos alcaldes ordinarios de la ciudad (Castro 1978: 82).

En Acobamba el desfile recorrió las calles principales, adornadas lo más suntuosamente posible según lo permitieron los modestos recursos de sus leales vecinos, deteniéndose en las dos plazas donde se celebraban en general los actos públicos más importantes; en cada una de ellas se había levantado un palco, desde el cual se dio lectura al texto ante las manifestaciones de patriotismo y lealtad al soberano con que los asistentes quisieron solemnizar la llegada de la nueva Constitución, fruto inmortal de la razón y la justicia; frente a la casa donde alojaba el subdelegado se colocó

[12] *Publicación y juramento de la Constitución política de la monarquía española en Pataccartambo. Diciembre de 1812*, en CDIP 1974b: IV, 2, p. 258; *Acta de la jura de la Constitución en Cajatambo. Enero de 1813*, y *Acta del juramento de la constitución en Santo Domingo de Huari: celebrado el 24 de enero de 1813. Igualmente de los pueblos de Chavín de Huantar, San Marcos, Uco, Llamellín, Chacas, Pacobamba, Pomabampa, Sihuas, Conchucos, Cabana, Tauca, Llapo y Corongo hasta el 20 de marzo de 1813*, en CDIP 1974b: IV, 2, pp. 280-281.

[13] *El Virrey Abascal comunica el juramento de la Constitución en varios partidos*, en CDIP 1972: XXII, 1, pp. 294-300.

el busto de Fernando VII. Al día siguiente se llevó el texto constitucional a la iglesia parroquial entre dos filas de una multitud en fiesta; antes del ofertorio se leyó íntegramente el texto y luego el sacerdote profirió una breve y eficaz plegaria; al final de la misa se pronunció el juramento ritual y se cantó un solemne *Te Deum*. Siguieron tres días de fiesta con redoble de campanas e iluminación general, fiestas, bailes, concierto de la banda local y todo tipo de demostraciones de alegría; por falta de armas de fuego no se dispararon salvas de fusileros, pero se las había reemplazado con fuegos artificiales.

Aun considerando las diferencias debidas al tamaño y rango de las distintas localidades, las ceremonias siguieron en todas partes el mismo modelo, dictado por las instrucciones de las Cortes. Lo que no ocurrió sólo en el Perú, pues lo mismo se hizo, por ejemplo, en Ciudad de Guatemala, donde un observador anotó que más que una ceremonia civil aquello parecía un acto religioso, o en Quito y Cuenca, en la Audiencia de Quito (Rodríguez 1984: 140; Morelli 1997: 133-176). Algunos estudios recientes han puesto en evidencia que el análisis de las celebraciones de la publicación y juramento del texto gaditano proporciona informaciones interesantes sobre cómo penetró el nuevo código en el tejido social y cómo fue percibido por la sociedad (Annino 1994b: 238-242; Morelli 2001: 133-140). A diferencia de lo sucedido en la Francia posrevolucionaria —destacan Annino y Morelli—, aquí no se inventó una nueva fiesta, ningún ceremonial o símbolo inédito, ninguna nueva representación colectiva. El modelo era el de las tradicionales fiestas barrocas que en las capitales y localidades principales acompañaban las pompas de la monarquía y en las parroquias rurales la festividad patronal.[14]

La publicación de la Constitución tenía bien poco que ver con la existencia de una esfera pública, en el sentido moderno; consistía más bien en una versión renovada del modelo ceremonial del

[14] A propósito de las fiestas tradicionales cf. Preston Moore 1954: 196-208. A. Osorio (2004: 453-4) escribe que desde el siglo XVI, en las festividades oficiales limeñas, el desfile «always travelled the same prescribed route», que el curso del siglo XVII se extendería «to include the main city streets adjacent to the Plaza Mayor, occupied by churches erected by the major ecclesiastical orders –Jesuit, Dominican, Mercedarian, Franciscan, and Agustinian», delineando una suerte de «geography of power».

antiguo régimen, en el que el rey reafirmaba públicamente su dominio ante los súbditos. Sobre la base de lo establecido por las Cortes, la Constitución fue jurada no por los ciudadanos sino por los cuerpos en que todavía se articulaba la sociedad: universidades, colegios, organismos administrativos, corporaciones de artes y oficios, abogados, milicias, la misma audiencia, los cabildos, parroquias y pueblos. Las Cortes eliminaron muchos privilegios, pero no hicieron mella en la clásica idea hispánica según la cual la sociedad se componía de cuerpos naturales. Si «para un liberal francés de la época cuerpos y privilegios eran la misma cosa, [...] para un liberal español seguía vigente una fundamental distinción: los privilegios cabían en la esfera política, los cuerpos no, formaban parte de la sociedad "natural" de la tradición iusnaturalista católica» (Annino 1994b: 239).

Vienen a asumir una importancia particular, por tanto, los elementos que aluden a la continuidad, en realidad ya evidentes en la opción de denominar con el antiguo término de Cortes a la nueva asamblea constituida en circunstancias y modalidades excepcionales en 1810. La comisión encargada de redactar y presentar el proyecto de Constitución había afirmado en su discurso preliminar que no había debido escribir nada que ya no estuviera presente en los diversos códigos de la legislación española. Los fundamentos de aquel proyecto habían sido para sus antepasados una verdad práctica, un conjunto de axiomas reconocidos y consagrados por la tradición de muchos siglos, durante los cuales la nación soberana había ejercido sus derechos sin tropiezos ni contradicciones, había elegido sus reyes, permitido libremente las imposiciones fiscales, movilizado tropas, declarado la guerra y la paz, pedido a magistrados y funcionarios cuenta de sus acciones (Stoetzer 1966: II, 213-214).[13] Eran conceptos reiterados solemnemente en el mismo prólogo de la Constitución que —como se ha aludido antes— vuelve a remitir a las «antiguas leyes de la monarquía», gracias a las cuales, con convenientes modificaciones, se podría alcanzar el gran objetivo de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la nación.

[13] Stoetzer hace notar que el documento en cuestión remite continuamente a las antiguas leyes de Aragón, Castilla y Navarra, al Fuero Juzgo, etc.

Volviendo al juramento y al hecho de que éste fuera formulado por los cuerpos y no por los ciudadanos-individuos, otros elementos concurren a destacar lo específico del texto gaditano. En la escena del juramento aparecen junto al texto de la Constitución unos cuantos objetos —el retrato del soberano, la cruz y los evangelios— que denotan una cierta «doblez». Texto elaborado para avanzar hacia adelante mirando hacia atrás, la Constitución no elimina ni la naturaleza pluralista y estamental de la sociedad, ni el vínculo indisoluble entre religión y política, ni la contraposición entre la soberanía de la nación y la soberanía del monarca. Es siempre la Iglesia la que ejerce una mediación al consagrar el sistema de obediencia, puesto que el obispo o el párroco son quienes pronuncian el discurso apropiado a la circunstancia, y es durante la misa cuando se lee el texto y se pronuncia el juramento.

En el ámbito del constitucionalismo occidental entre los siglos XVII y XVIII se había puesto en movimiento un cambio radical y profundo de la institución del juramento, que se hizo visible en el cuerpo social europeo durante la revolución francesa y en la era napoleónica. En virtud de tal transformación —anota Prodi— el juramento fue abandonando la esfera del contrato para concentrarse en la relación entre el sujeto individual y la Constitución, que ya no era un pacto de soberanía, sino la expresión misma de la soberanía que se autolimita y que precisamente al autolimitarse se convierte en un sistema monopolar al cual todo se refiere; todo juramento político se transforma entonces en un juramento de oficio, ya que ante la Constitución promulgada todos son «oficiales» y servidores (PRODI 1992: 474).[16] Sin embargo —continúa el mismo autor aludiendo precisamente a los juramentos de los cuerpos sociales y al juramento de la Corona que se encuentran en la base de la Constitución de Cádiz— a menudo en la realidad concreta la nueva soberanía se construía utilizando los materiales del sistema político y religioso de obediencia, heredados del antiguo régimen (PRODI 1992: 475).

[16] Prodi escribe literalmente que «in ogni caso abbiamo la trasformazione di ogni giuramento politico in giuramento d'ufficio perché di fronte alla costituzione, una volta emanata, tutti sono soltanto "ufficiali" e servitori, non rappresentando essa un patto di sovranità [...] ma l'espressione stessa della sovranità che si autolimita ma che proprio autolimitandosi diviene un sistema monopolare a cui tutto viene a riferirsi».

La falta de evolución del juramento gaditano vuelve ambigua la naturaleza del vínculo político en que se basa la Constitución: lo ambiguo es si se trata del clásico contractualismo hispánico o bien del vínculo moderno fundado en la libre voluntad. Por último, el retrato del rey exhibido en todas las sedes del poder local, sea el palacio del virrey o el balcón de la casa del cabildo, remite a la persistente centralidad de la monarquía; aunque físicamente ausente, el soberano sigue recibiendo el tributo de sus vasallos, los cuales, como dicta la Constitución, a él juran ser fieles.

En este contexto acaba por resultar legítima una interpretación tradicional de la Constitución, percibida fuera del marco cultural en que se había elaborado como algo nuevo, pero firme y claramente inserta en los códigos de comunicación simbólica de la tradición local. La presencia de los retratos del rey, el papel desempeñado por el sacerdote, la tipología de la fiesta, son elementos que por una parte denuncian lo específico del liberalismo gaditano; pero por otra suscitan la idea de que los flamantes «ciudadanos españoles» que celebraban en las plazas peruanas —blancos, indígenas y mestizos— se sentían autorizados a no percibir todo aquello como una ruptura, pero sí como la garantía del abandono del centralismo y absolutismo borbónico y del retorno a las tradicionales relaciones pactistas, al interior de las cuales el reconocimiento de la igualdad de todos los españoles de ambos hemisferios podía asegurar la realización de aquella condición de autonomía y pareja dignidad que era la más sentida aspiración americana (Demélas 1992: 160).

Lo mismo ocurre con la población indígena. El párroco de Pilpichaca (intendencia de Huancavelica), preocupado sobre todo por el riesgo de perder las obvenciones y servicios personales que hasta entonces le tributaba la población indígena, escribió al intendente con tonos apocalípticos que demostraban al mismo tiempo desprecio y temor, que los indios «inflados con la libertad que se les ha dado» ya no respetaban ni al cura ni a los ancianos ni a las viudas; en suma, un dramático viraje, un especie de *pachacuti* completamente inédito e inesperado.[17] Si era cierto, como escribía

[17] BNP, SI, D5888, *Expediente promovido por el cura de Pilpichaca dando parte a esta Intendencia sobre que los naturales de su feligresía intentan trastornar ó alterar la tranquilidad y el buen orden. Huancavelica, Diciembre 27 de 1813*, fol. 1r.

en 1780 el obispo de Cusco Juan Manuel Moscoso, que los indios daban mayor importancia a lo que veían que a lo que se les decía (Demélas 1992 24), necesariamente debieron de captar el mensaje de un posible desarrollo de nuevos sincretismos al contemplar el ambiente de misas y fiestas, con aquellos pregoneros que recorrían las calles, los vecinos convocados en los lugares tradicionales, la Constitución leída en «idioma índico», las autoridades tradicionales que sostenían los cordones del cojín donde reposaba el texto sagrado, los fuegos, las corridas, las aclamaciones al rey.

Mientras en los ambientes cultos urbanos la publicación de periódicos y folletos podía hacer inteligible la novedad gaditana con todas sus posibles implicaciones, en el contexto rural ella posiblemente fue percibida como un cambio importante pero no radical, en todo caso no como un elemento que amenazara las identidades culturales tradicionales, antes por el contrario. A diferencia de lo que ocurría en España, la sociedad peruana e hispanoamericana en general no era una sociedad en crisis, y por lo demás la Constitución entró en el contexto local con el beneplácito de todas las autoridades existentes y por lo tanto con un alto grado de legitimación, situándose en una fase de cambios pero no de rupturas, de búsqueda de equilibrios entre lo antiguo y lo nuevo (Annino 1993b: 184).

Una consideración especial merece la situación de Cusco, donde la llegada de la Constitución agudizó las tensiones que ya habían generado las recientes experiencias juntistas. Tras recibir el 10 de diciembre el texto de la Constitución y las instrucciones de las Cortes y del virrey, el cabildo sesionó al día siguiente para decidir las fechas de la publicación y del juramento. Se estableció que la primera ceremonia se celebraría el día 22 del mes en las tres plazas principales (mayor, del Regocijo y San Francisco) con toda la pompa y solemnidad que requería un acto de tal magnitud. Se iluminarían y adobarían las casas de la ciudad durante tres días y tres noches a lo largo del recorrido del desfile, la corporación de los artesanos levantaría palcos y arcos de triunfo (similares a los preparados en ocasión de las festividades del Corpus Christi), se iluminarían los cerros aledaños, se encenderían fuegos artificiales, se organizarían espectáculos musicales, teatrales y corridas; los indios de las ocho parroquias de la ciudad decorarían con ramas y

flores las calles recorridas por el desfile.[18] Al día siguiente, el presidente y los miembros de la audiencia y del cabildo jurarían la Constitución; por último, el día 25 los miembros de la corporación municipal asistirían en las diversas parroquias de la ciudad al juramento de la población.

Durante los días que el cabildo dedicó a los preparativos, desproporcionados —se decía— respecto a los escasos recursos disponibles (si no se pudo o no se quiso encontrar los fondos para financiar el viaje del diputado local a las Cortes ¿de dónde se pretendía ahora sacar dinero para tan desmesuradas fiestas?),[19] se produjo la protesta de un grupo de ciudadanos, entre los cuales se contaba nuevamente Ramírez Arellano, a quienes apremiaba sobre todo que la Constitución se jurara y se pusiera en práctica sin más dilaciones. Sus verdaderos objetivos eran —sospechaban con algún fundamento los miembros de la audiencia local— apoderarse de algunos derechos de los cuales muy pronto abusarían.[20]

A finales de 1813, un año en el que había debido soportar inéditas tensiones, Abascal redactó una suerte de breve resumen de los acontecimientos de aquel período; los diversos actos electorales —diputados de las Cortes y nuevas municipalidades constitucionales— se habían desarrollado al fin y al cabo sin grandes problemas, si bien en algunas parroquias de localidades importantes las enemistades y odios entre europeos y criollos se manifestaran «a rienda suelta». Las tensiones más graves eran producto, sobre todo, de una lectura maliciosa de las disposiciones del «sabio código»: según la Constitución —anotaba el virrey— la soberanía reside en la nación, representada en las Cortes por sus diputados cuya elección correspondía a los ciudadanos, así como a ellos correspondía la elección de las personas que iban a componer los cabildos encargados del gobierno económico interior. Una teoría

[18] En CDIP 1971b: III, 6, pp. 14-19.

[19] Ver al respecto Rieu-Millan 1990: 48-50. Cusco había elegido a su diputado José Mariano de Ugarte, pero no pudo pagarle su dieta; tampoco quiso hacerlo el virrey Abascal, al que Ugarte se había dirigido, ya que según el reglamento de las Cortes el pago correspondía a las provincias; tras un largo conflicto con el cabildo, Ugarte acabó por dimitir.

[20] *La Real Audiencia del Cuzco informa lo conveniente sobre la insurrección que acaba de experimentarse en aquella provincia con terrible contagio de otras*, Cusco, 21.4.1815, en CDIP 1971b: III, 6, pp. 166. Sobre los acontecimientos de Cusco en los años 1813-1815 cf. Fisher 1970: 225-231 y Peralta Ruiz 1996a.

aparentemente tan sencilla no era sin embargo «alimento proprio para el común de los pueblos, que todo lo terjiversa y acomoda á su pequeña inteligencia».[21] Precisamente de esta interpretación distorsionada surgían los más graves y absurdos malentendidos, en razón de los cuales no sólo el vulgo ignorante, sino también personas a las que se podía atribuir alguna cultura, habían abrazado y sostenido en el Perú y en otras partes, como si fuera un axioma, la paradoja de la soberanía del pueblo.

Por este motivo y por el conocimiento que tenía de la situación de los países fronterizos, concluía afirmando Abascal, no podía sino considerar peligrosa la aplicación de la Constitución. A pesar de ello, el mismo día de la llegada del texto constitucional a tierras peruanas procedió a cumplir con las tareas prácticas contempladas por los decretos de las Cortes, impulsado también por un entusiasmo popular que demostraba que los habitantes de aquel reino no eran indiferentes al bien que procuraría el nuevo código a ellos y a toda la monarquía.

Las elecciones de los diputados de las Cortes ordinarias

En efecto, una vez publicada y jurada la Constitución, la tarea de Abascal y de los funcionarios, intendentes y subdelegados, no podía darse por terminada. Quedaba pendiente la parte más compleja y difícil, es decir, la organización de las elecciones de diputados de las Cortes ordinarias que se inaugurarían en octubre de 1813 y de los miembros de las diputaciones provinciales y ayuntamientos constitucionales.

Los españoles y criollos no eran del todo inexpertos en materia electoral. Al margen de las recientes experiencias en las elecciones de representantes para la Junta Central y las Cortes generales y extraordinarias, en las que sin embargo habían estado involucrados sólo los miembros de los cabildos, existían desde hacía tiempo en Hispanoamérica algunas formas de participación en las que se experimentaban mecanismos de decisión colectiva que generaban instancias electorales. Esto ocurría en las cofradías, corporaciones de artesanos, universidades, en organismos como el Tribunal del

[21] J. F. de Abascal y Sousa, *Publicación y jura de la Constitución* 1813?, en M. de Odriozola (comp.), *Documentos Históricos del Perú*, cit., pp. 79-81.

Consulado[22] y en la designación de los superiores de las órdenes religiosas y cabildos eclesiásticos; entre los indígenas, los principales elegían a los miembros de los cabildos indígenas. Por lo tanto ambas «repúblicas» contaban con una cierta experiencia en esta materia, aunque se tratara de elecciones de tipo corporativo en las que participaban sectores restringidos y homogéneos de la población. Las experiencias del pasado tenían, en efecto, poco que ver con lo que estaba ahora por verificarse, y no permitían afirmar que América se hallara preparada para aceptar las formas de la vida política moderna y asimilar sin problemas la gran novedad gaditana, es decir la eliminación de las dos repúblicas y la introducción de la ciudadanía española única. Por vez primera los españoles, criollos, mestizos e indígenas, votarían para elegir a sus representantes en las Cortes y a los miembros de las nuevas instituciones locales, y lo harían juntos.

Como se ha mencionado antes, las diputaciones provinciales eran, según el texto gaditano, los organismos encargados del gobierno de las nuevas demarcaciones territoriales en las que se articularía el territorio español. A la espera de que las condiciones políticas permitieran aplicar aquella reorganización definitiva y «más conveniente» a la que se refería el artículo 11, se preparó un esquema provisorio, en base al cual la diputación de Lima, por ejemplo, controlaría un territorio equivalente al de la respectiva audiencia, comprendiendo las intendencias de Lima, Tarma, Trujillo, Arequipa, Huamanga y Huancavelica, y las gobernaciones de Guayaquil y Chiloé con Valdivia. En Cusco, sede de audiencia, se crearía otra diputación provincial, de la que dependería también la intendencia de Puno. La diputación de Lima sería presidida, como todas las demás, por un «jefe político» designado por la Corona, y se compondría del intendente y siete miembros elegidos por los mismos organismos, las juntas electorales de provincia, que a su vez designaban a los diputados de las Cortes; puesto que las unidades administrativas que dependían de Lima eran ocho,

[22] Con respecto al complejo procedimiento de la elección anual de priores y cónsules, en las que el sorteo jugaba un papel relevante, cf. Rodríguez Vicente 1960: 79-81. Para tener derecho a elegir y a ser elegido había que ser hombres de negocios, casados o viudos o mayores de 25 años, tener «casa de por sí» en la ciudad de Lima, no ser «extranjeros de los Reinos de España», y no depender de otros, ni siquiera como escribanos o secretarios.

la junta preparatoria decidió que por una vez se quedaría sin representante la provincia de Chiloé, es decir, aquella que contaba con el menor número de habitantes.[23]

Debía elegirse a los diputados de las Cortes mediante un complejo sistema indirecto de cuatro grados: en cada parroquia las personas con derecho a voto formaban juntas parroquiales para elegir a los compromisarios, los cuales a su vez designarían a los electores parroquiales; éstos, agrupados en juntas de partido, elegían a los representantes del partido al interior del organismo superior, la junta electoral provincial, la cual votaría a los diputados de las Cortes y al representante de esa intendencia en la diputación provincial.[24] Este complejo proceso y los principios que lo regían no estaban reglamentados por leyes específicas, sino por el mismo texto constitucional, que dedicaba unos 80 artículos a las elecciones de diputados;[25] esto se explica por la importancia atribuida a la representación, con la cual se quería garantizar la libertad de todos los ciudadanos y su defensa contra el arbitrio y la violencia del gobierno.

Sin embargo, era asimismo fundamental, según el modelo de Sieyès en el que se inspiraron los constituyentes gaditanos, por un lado garantizar que el principio de representación evitase toda tentación de ejercicio directo del poder por parte de los ciudadanos, y, por otro, que la configuración de las leyes estuviera libre de influencias particularistas. La condición indispensable para alcanzar tales objetivos era la abolición del mandato imperativo y la garantía de que cada diputado pudiera representar a toda la nación y no sólo a la provincia que lo había elegido (Morelli 2001: 121-124). Los artículos 99 y 100 del texto gaditano especificaban que los poderes que las juntas electorales de provincia conferían a los diputados elegidos en nombre y en representación de aquella específica provincia debían ser amplios, a fin de que éstos, en cali-

[23] *Circular sobre las elecciones para diputados a Cortes. Documentos sobre las elecciones en Huancavelica, noviembre de 1812*, en CDIP 1974b: IV, 2, pp. 221 y 224.

[24] Respecto a la ambigüedad del término «provincia», cf. lo dicho en el capítulo I notas 125-127. Con relación al proceso electoral, la junta electoral provincial operaba en el Perú sin duda en un territorio correspondiente a la intendencia.

[25] Los artículos del 27 al 103 del texto de Cádiz están dedicados a las elecciones de diputados.

dad de representantes de la nación española, pudieran decidir lo que considerasen conveniente para el bien de la nación. Al mismo tiempo, los miembros de las juntas se comprometían personalmente y en nombre de todos los vecinos de la provincia a convalidar, obedecer y cumplir las decisiones que los diputados tomaran en las Cortes conforme a la Constitución.

Sin embargo, para poder consolidar la abolición del mandato imperativo y el poder soberano de los representantes era necesaria otra condición: que el voto fuera expresión de una sociedad de individuos jurídicamente iguales e inmunes a la influencia de intereses organizados. Con este fin era condición estratégicamente necesaria la división del territorio y de los habitantes en nuevas circunscripciones, trámite obligado para romper los vínculos de los individuos con las antiguas instituciones estamentales. Éste fue el paso que Cádiz no dio, desde el momento en que no sólo mantuvo la parroquia como circunscripción electoral básica, sino que diseñó todo el sistema electoral sobre la base de las circunscripciones territoriales preexistentes, los partidos e intendencias. De modo que si bien la función del sistema electoral era crear una relación entre la nación y la asamblea, la nación que aparecía representada no era tanto la de Cádiz, unitaria, abstracta y homologante, sino más bien la nación más concreta descrita por el diputado Feliú.

De acuerdo con las instrucciones enviadas por las Cortes, se constituyó en Lima una junta preparatoria compuesta por el virrey, el arzobispo de la capital don Bartolomé María de las Heras, el intendente de Lima don José María Gálvez, el alcalde con mayor antigüedad del cabildo local don Andrés Salazar y Muñatones, el regidor don Antonio de Elizalde, el regidor y síndico procurador general del cabildo don Manuel de la Torre y Tagle, y dos «hombres buenos», vecinos de la capital designados por los anteriores;[24] a esta junta le correspondía la tarea de determinar el número de diputados que el virreinato iba a mandar a España.

[24] Conforme a las instrucciones que acompañaban el decreto del 23 de mayo de 1812, de convocación de las Cortes ordinarias, además de que en Lima debían constituirse juntas preparatorios en las siguientes capitales: México (Nueva España), Guadalajara (Nueva Galicia), Mérida (Yucatán), Guatemala (capital de la provincia del mismo nombre), Monterrey (Nuevo Reino de León), Durango (Nueva Vizcaya), Habana (capital de la isla de Cuba y de las dos Floridas), Santo

La población, compuesta «de los naturales que por ambas líneas sean originarios de los dominios españoles, y de aquellos que hayan obtenido de las Cortes carta de ciudadano», debía ser la base de la representación en todo el territorio español, ya fuera en la Península como en las provincias americanas, para la elección de los diputados de las Cortes.[27] Los miembros de las «castas», que el texto gaditano consideraba parte de la nación española (siempre que hubieran nacido y vivieran en un pueblo de esos dominios), quedarían excluidos del recuento de la población, puesto que el artículo 18 les negaba la condición de ciudadanos. En lo que atañe a los territorios europeos debía utilizarse el último censo de 1797, mientras que en América había que partir de los datos más confiables de que se disponía, a la espera de efectuar un recuento más actualizado de la población.

Se elegiría un diputado por cada 70 mil habitantes. Distribuida la población en las distintas provincias (que ahora en América correspondían a las intendencias o a las capitanías generales y gobernaciones), si alguna de éstas contara más de 70 mil habitantes en una cifra superior a 35 mil elegiría dos diputados, si la excedencia era inferior no se la tendría en cuenta. Por otra parte si una provincia tenía menos de 70 mil habitantes pero más de 60 mil elegiría igualmente un diputado; si tuviera menos se uniría a la provincia más cercana para completar el número requerido.[28]

Considerando el poco tiempo disponible y la consiguiente imposibilidad de recoger nuevos datos demográficos, la junta preparatoria de Lima utilizó los datos del censo efectuado por el virrey Gil de Taboada y Lemos; para los «españoles indígenas»

Domingo (capital de la isla del mismo nombre), Santa Fe de Bogotá (Nueva Granada), Caracas (Venezuela), Santiago (Chile), Buenos Aires (Río de la Plata), Manila (Filipinas); cf. Badía 1991: 214-215.

[27] Art. 29, el cual especificaba que serían contados también los sujetos a los que se refería el art. 21, es decir los hijos legítimos de extranjeros residentes en los territorios españoles que, habiendo nacido en dichos territorios, no hubieran salido nunca de ellos sin permiso del gobierno, y que una vez cumplidos los 21 años se hubieran «avecindado» en algún pueblo, ejerciendo en él una profesión, o cualquier actividad «útil».

[28] Arts. 32 y 33. Santo Domingo elegiría un diputado, independientemente del número de sus habitantes.

—comunicó el virrey— se recurrió a las matrículas de contribuyentes, consideradas más confiables y actualizadas. En el futuro, establecía el artículo 66, sólo el censo podría determinar cuántos diputados le correspondía a cada provincia/intendencia, y cuántos electores a cada partido/subdelegación. La Constitución no especificaba quién recogería los datos y de qué manera lo haría.

La junta llegó a la conclusión de que el virreinato debía designar en total 22 diputados; sobre la base de los poderes que le otorgaban las Cortes, estableció además cuántos de ellos serían designados por cada una de las provincias/intendencias y cuántos electores de partido debían componer cada junta electoral provincial.[28] Los 22 diputados se distribuirían de la siguiente manera: dos a la provincia/intendencia de Lima (cuya junta electoral provincial contemplaba ocho electores de partido), tres a Cusco (con ocho electores), cuatro a Trujillo y a la diócesis de Maynas (con 12 electores), uno a Huancavelica (con cinco electores), tres a Tarma (nueve electores), tres a Puno (nueve electores), dos a Arequipa, dos a Huamanga, uno a Guayaquil, uno a Chiloé y Valdivia (Preston Moore 1966: 219).

En la distribución electoral, el virreinato incluía entonces también la intendencia de Puno y las gobernaciones de Guayaquil, Chiloé y Valdivia; para estas últimas, el virrey especificaba en su oficio al ministerio competente que la falta de datos y conocimientos topográficos obligaba a la junta preparatoria a proceder de manera diversificada. Por lo que se refiere a Guayaquil, el problema era que dicho territorio se hallaba dividido en una gran cantidad de partidos y tenencias de gobierno de muy distinta extensión y población, tanto es así que había circunscripciones que contaban con 15 mil o 20 mil habitantes y otras que no llegaban a 500; por otro lado, la falta de informaciones de tipo topográfico impedía calcular las distancias entre los distintos poblados, y por lo tanto aplicar correctamente las reglas establecidas por la Constitución a propósito de la composición de las juntas electorales de provincia (arts. 63, 64, 65 y 83).

[28] *Cf. El Virrey Abascal informa haberse instalado la Junta preparatoria de las elecciones a Cortes* y *El Virrey Abascal informa sobre la reunión de las Juntas preparatorias para las elecciones de diputados a Cortes y formación de padrones electorales*, en CDIP 1972: XXII, 1, pp. 268-270 y 291-293. El segundo documento está fechado 28 de febrero de 1813.

Por lo tanto, de acuerdo con las facultades otorgadas en las instrucciones impartidas por las Cortes en el sentido de dividir las provincias de la manera más conveniente a fin de garantizar un correcto desarrollo de este primer acto electoral, la junta preparatoria otorgó a su vez al gobernador de Guayaquil, sobre la base de las informaciones de que podía disponer, la facultad de decidir por sí mismo el número de electores necesarios para elegir el diputado, utilizando instrumentos que respetaran el dictado constitucional y que al mismo tiempo permitieran participar en las elecciones a todas las circunscripciones territoriales de la provincia. De modo que la gobernación de Guayaquil fue la única provincia de todo el virreinato donde los distritos administrativos fueron reorganizados con ocasión de las elecciones: los partidos disminuyeron de once a ocho y el territorio quedó conformado por un conjunto de unidades administrativas más homogéneas entre sí (Morelli 2001: 143).

También en el caso de la capitanía general de Chile era el gobernador quien decidiría cuántos electores había que designar para elegir el diputado local. Por último, en lo que respecta a las provincias del Alto Perú dependientes del virreinato del Río de la Plata y considerando que Buenos Aires seguía fomentando actividades sediciosas, el virrey, al no disponer de los datos demográficos, dictaminó que se constituyera en Chuquisaca una junta preparatoria para organizar las elecciones en base a sus informaciones sobre aquel territorio y respetando las instrucciones de las Cortes.

El peso de cada uno de los partidos al interior del proceso de construcción de la representación fue determinado entonces por la junta preparatoria, la cual neutralizó así eventuales impulsos a ampliar la representación de cada circunscripción administrativa en el seno de los organismos electorales intermedios, las juntas electorales de provincia. Se trataba de decisiones inapelables que, sin embargo, suscitaron protestas como demuestra el caso del cabildo de Huancavelica, capital de la intendencia del mismo nombre. En el mes de noviembre de 1812, el intendente interino don Baltazar Gonzales de Gálvez recibió instrucciones detalladas del virrey en las que se especificaba que el 29 de octubre la junta preparatoria había dictaminado que esa circunscripción debía elegir un

diputado en las Cortes, y que dicho diputado sería designado por cinco electores nombrados por los cuatro partidos que componían el territorio de la intendencia: un elector para la capital, dos de Angaraes, uno de Tayacaja y uno de Castrovirreina.

Al mismo tiempo se solicitaba al intendente que se efectuara lo antes posible un recuento preciso y actualizado de los ciudadanos de su territorio que en base al dictado constitucional tenían derecho a voto. La operación debió de proporcionar también informaciones actualizadas sobre la población en su conjunto, porque en marzo de 1813 el cabildo de Huancavelica protestó ante el intendente sosteniendo que acorde con el número de sus habitantes el partido de la capital tenía derecho a elegir no uno sino dos representantes en la junta electoral de la provincia. El recurso fue rechazado: motivando la respuesta negativa de Lima, el intendente explicó que era imposible modificar las decisiones de la junta preparatoria, tomadas de acuerdo con las instrucciones obligatorias de las mismas Cortes.[18] No conocemos el dato demográfico sobre el que se basaba la petición del cabildo, ni es posible comprobar si se había exagerado a propósito.

Este conflicto refleja, en todo caso, el cruce de diferentes maneras de entender el proceso de construcción de la representación: el sistema electoral gaditano —como se ha dicho— respetaba la división territorial preexistente y por lo tanto favorecía la permanencia de una concepción tradicional de la representación; al mismo tiempo, sin embargo, aceptaba el principio de la relación numérica entre diputados/habitantes y entre electores de partido/habitantes, y por ello el partido de Tayacaja tenía un elector más que el de Huancavelica. Mas ello debió de provocar la irritación de los notables de la capital de la intendencia, que se sintieron postergados por los de un partido y probablemente obligados a pactar con ellos para ponerse de acuerdo sobre la elección de un diputado; asimismo veían negaba la costumbre, exaltada por los acontecimientos de 1809, según la cual el cabildo de la capital representaba a todo el territorio sujeto a su jurisdicción.

Una vez definidos en las instancias superiores los criterios numéricos, se puso en marcha el proceso electoral. La primera ta-

[18] *Circular sobre las elecciones para diputados a Cortes. Documentos sobre las elecciones en Huancavelica*, en CDIP 1974b: IV, 2, p. 227.

rea requerida por las instrucciones que el virrey envió a los intendentes y éstos a los subdelegados y a los párrocos era, como se ha dicho, la realización de un censo de la población de cada parroquia, pero sobre todo de su correspondiente cuerpo electoral; de esta operación se encargarían los párrocos, con la colaboración de un número variable de «comisionados» seleccionados por los subdelegados entre las personas más adecuadas y «mas bien recividas» de cada localidad.[31]

La intervención de los comisionados era considerada necesaria pero no suficiente para garantizar la rapidez y precisión del recuento de habitantes y ciudadanos; este tipo de operaciones, que hasta ese momento respondía en general a motivos fiscales, era visto con desconfianza por parte de la población y provocaba el ocultamiento de personas de todas las categorías. Era entonces indispensable que se encargaran de la tarea los párrocos y las autoridades locales, especialmente las indígenas (alcaldes y ministros de vara de cada pueblo) que desde siempre —incluso en el período borbónico, cuando los proyectos de reforma obligaron a la intensificación de los censos y había sido constante la compilación de listas de los tributarios indígenas— constituían el filtro a través del cual llegaban hasta los funcionarios coloniales las informaciones sobre la población y el territorio.

Ninguna comunidad del antiguo régimen —escribe Annino— ha aceptado nunca de buena gana ser sometida a un censo, pero en el caso de América Latina, especialmente en lo que se refiere a los indígenas, la situación era aún más compleja (Annino 1998: 159). Una «república de indios», cuya población se hallaba distribuida en muchas aldeas, había gozado siempre de un estatuto autónomo y de una jurisdicción territorial propia administrada por un conjunto de autoridades, la mayoría de ellas reconocidas por la Iglesia y la Corona. El filtro indio había sido siempre el más impermeable, pero también el más activo en la representación del territorio ante las autoridades coloniales. Los estudios de Gruzinski (1994: caps. II, III) y Lockhart (1991) sobre los documentos que comprueban la propiedad indígena de las tierras de la comunidad, los «títulos primordiales», y los de Sacchi (1997) sobre los mapas novohispanos,

[31] CDIP 1974b: IV, 2, p. 37.

constituyen ejemplos convincentes de la absoluta no neutralidad de tales prácticas.

Era la idea misma del sufragio y la representación liberal, vinculada a la relación numérica y proporcional entre habitantes, ciudadanos y electos, lo que confería un carácter estratégico a la operación del censo; pero ella no era en absoluto sencilla ni indolora, y seguiría no siéndolo durante una buena parte del siglo XIX republicano, cuando precisamente la debilidad del Estado frente a la sociedad civil iba a generar constantes y poco productivos intentos de definir con precisión y sobre la base de criterios homogéneos los límites de cada circunscripción territorial y su relativa población; sólo a finales del siglo se plantearía la realización de un catastro de la propiedad de la tierra.

Volvamos a los preparativos de las elecciones. Si por una parte existían instancias superiores inapelables, la junta provisoria de Lima y las Cortes que regulaban los estatus mayores del proceso, por otra se delegaba a las comunidades locales la tarea de seleccionar a los ciudadanos con derecho a voto, de indicar su número total y por lo tanto el peso de cada parroquia en el seno del organismo superior, la junta de partido. Como se deduce de las instrucciones enviadas por el virrey a los intendentes y por éstos a los subdelegados y párrocos, el dato fundamental no era tanto el número total de habitantes, que al máximo serviría para determinar la composición de los futuros ayuntamientos constitucionales, sino la compilación de un «padrón», un registro electoral con la identidad y el número total de los vecinos residentes en la parroquia con derecho a voto. De su exactitud y precisión —advertía el intendente de Huancavelica en la comunicación enviada al subdelegado de Angaraes y retransmitida por éste a todos los párrocos de su circunscripción— dependía la correcta identificación de los ciudadanos que gozaban plenamente de sus derechos políticos;[32] sobre la base de tales datos, el subdelegado podría determinar el número de los electores parroquiales y en consecuencia de los compromisarios que le correspondían a cada parroquia. Porque la Constitución establecía que se elegía un elector parroquial por cada 200 vecinos (se refería a los vecinos, no a los habitantes) y 11 represen-

[32] Circular enviada por la intendencia de Huancavelica al subdelegado de Angaraes con fecha 14.12.1812, en CDIP 1974b: IV, 2, pp. 37 y 39; cf. además pp. 217-220.

tantes por cada elector parroquial; a dos electores correspondían 21 compromisarios, y a tres electores 31 representantes, número máximo elegible cualquiera que fuese el número de vecinos y de electores.

A fin de proceder correctamente —detallaban las instrucciones— era necesario no sólo el recuento de los varones adultos establemente residentes, sino comprobar que ellos no fueran de origen africano y que no se hallasen en las situaciones enumeradas en el artículo 25, que implicaban la suspensión de la ciudadanía, o sea: estar inhabilitados judicialmente por incapacidad física y moral, ser deudores en bancarrota o deudores a la hacienda pública, estar sometidos a procedimientos penales, pertenecer a la categoría de «sirvientes domésticos» o carecer de un «empleo, oficio ó modo de vivir conocido».

Por consiguiente, había que recorrer casa por casa, familia por familia, y registrar a cada miembro y a cada vecino anotando la edad, aunque fuera por aproximación (se podía ser elegido en todos los cargos a partir de los 25 años), la «calidad» (si se trataba de español, indio, mestizo, mulato o negro, y en estos dos últimos casos si era esclavo o libre), el estado civil (casado o soltero, miembro del clero secular o regular), la ocupación («oficio, destino o empleo») y por último «si giran o trabajan por sí, o si son dependientes, jornaleros, etc. de otros». En la práctica quedaban excluidos de la ciudadanía, además de las mujeres y los menores, todos aquellos que fuesen considerados por diferentes motivos como sujetos marginados de la sociedad civil y que estuviesen desprovistos de esa autonomía económica que a su vez garantizaba la autonomía de la voluntad.[33]

Especialmente problemática debió de ser la identificación de lo que la Constitución definía como «sirviente doméstico», que en las instrucciones de Abascal asumía una connotación más amplia y sustancialmente análoga a la usada por la comisión que había redactado el proyecto en Cádiz, posteriormente modificado. Para

[33] Haciendo referencia a P. Rosanvallon (1992: 111-112), F. Morelli (2001: 124, n. 6) señala la estrecha correlación entre los fundamentos del derecho civil, especialmente sus categorías contractuales, y el derecho político moderno. De hecho el voto aparece asimilado a un acto jurídico que produce obligaciones, como todos los contratos; en ambos casos se da el mismo principio de autonomía de la voluntad.

el virrey no incluía tan sólo al criado propiamente dicho, censado al interior de la unidad familiar como perteneciente a la casa y a la familia, sino también al jornalero, o sea, el trabajador agrícola carente de propiedades, y a todo aquel que trabajara como dependiente.[34] No constan documentos que informen de dudas o pleitos a propósito de la identificación concreta de estas personas, pero es evidente que el objetivo del virrey era favorecer una lectura restrictiva del dictado constitucional, y que en todo caso una definición tan genérica debió de reforzar aún más los amplios poderes discrecionales de la sociedad local a la que de hecho se confiaba la extensión de las listas electorales.[35]

Aun siendo absolutamente estratégica y decisiva, la operación de contar y clasificar mostró desde el comienzo sus dificultades implícitas. Los funcionarios de los partidos, presionados por los intendentes, multiplicaban sus quejas por la lentitud e imprecisión de los párrocos. El subdelegado de Huamalíes (intendencia de Tarma) rechazó el censo enviado por el párroco de Baños, que incluía los datos totales sin ninguna distinción de sexo, edad y calidad, lo que no permitía determinar el número de los electores parroquiales y de los compromisarios.[36] El funcionario de Castrovirreyna (intendencia de Huancavelica) debió incluso soportar la insolencia del párroco de Pilpichaca (que ya hemos mencionado antes), quien se burló de él llamándolo «un Juez de palo», titular de

[34] La fórmula adoptada por la comisión era «sirviente a soldada de otro»; cf. al respecto las observaciones de F. Morelli (2001: 127, n. 13), que señala cómo la fórmula muestra huellas de la Constitución francesa de 1791, y cómo la naturaleza del sueldo, retribución por una disponibilidad absoluta de la persona, expresa muy bien la peculiaridad de la condición del doméstico, cuya libertad aparecía fuertemente limitada.

[35] Por lo que respecta a la cercana Audiencia de Quito, Demélas señala las oscilantes evaluaciones del fiscal a propósito de cómo deben ser considerados los indígenas que trabajaban en las haciendas (sujetos a un régimen servil, el concertaje), ora incluidos ora excluidos por él del ejercicio de la ciudadanía según consideraciones de tipo político; cf. Demélas-Bohy 1995: 296-297.

[36] *Expediente sobre la elección de Diputados por Huánuco. Febrero de 1813*, en CDIP 1974b: IV, 2, pp. 293-294. Escribía el subdelegado: «como el objeto es aclarar los derechos de los ciudadanos ya por el exercicio u ocupación de cada individuo, ya por edad aunque sea conjetural y ya por su calidad, y en el que ustedes me embian no se designan estas circunstancias, sino en globo, deviendo ser por familias, o casas [y por lo tanto] no puedo señalar el cupo de compromisarios ni electores de Parroquia».

un cargo que ya no tenía ningún poder efectivo.[37] Dotado de espíritu práctico, el subdelegado de Angaraes (Huancavelica) declaraba haber puesto remedio a la lentitud del párroco, quien se encontraba ocupado en la gira anual de confesiones, con un cálculo «aproximado y racional»: basándose en su conocimiento de la localidad y en datos fiscales recogidos en 1808, había llegado a la conclusión de que la parroquia contaba con más de 1.500 vecinos, y por lo tanto debía elegir 8 electores parroquiales y 31 compromisarios.[38]

Las juntas en acción

Una vez superado el obstáculo del registro, el proceso se puso en marcha en las parroquias urbanas y rurales, en las ciudades y pueblos, con el impulso de los funcionarios locales. Algunos documentos relativos en su mayoría a las intendencias de Huancavelica y Tarma, que permiten seguir paso a paso el desarrollo del acto electoral, describen un cuadro de relativa tranquilidad y de sustancial coherencia con el dictado constitucional. Hubo sin embargo algunos desfases respecto a los plazos establecidos por el texto gaditano: en América las juntas parroquiales debían de reunirse el primer domingo de diciembre, a fin de que el proceso electoral terminara en marzo (arts. 37, 61 y 80); en la práctica los plazos se dilataron notablemente en algunos partidos, provocando atrasos en las operaciones de las respectivas intendencias.

El subdelegado del partido de Conchucos (intendencia de Tarma), que se había atrasado en las diligencias de publicación y juramento de la Constitución, realizó un verdadero *tour de force* recorriendo todas sus parroquias entre el 24 de enero y el 20 de marzo de 1813 para jurar la Constitución y reunir al día siguiente la junta

[37] Carta del subdelegado de Castrovirreyna, José Jordan y Mosti, al intendente interino Baltazar Gonzales de Gálvez, 7.4.1813, en *Circular sobre las elecciones para diputados a Cortes. Documentos sobre las elecciones en Huancavelica*, CDIP 1974b: IV, 2, pp. 228-230.

[38] *Junta electoral de parroquia en la Santísima Trinidad en Conayca para la elección de Diputado de Cortes con arreglo al capítulo 3° del libro 3° de la Constitución y demas órdenes que rigen en la materia. De 19 a 21 de abril de 1813*, en CDIP 1974b: IV, 2, p. 338. Es interesante notar que en el encabezamiento del documento, que reproduce fielmente el del manuscrito original conservado en la BNP, SI, D10307, los títulos y artículos de la Constitución aparecen citados utilizando la terminología propia de las Leyes de Indias.

parroquial.[39] En el partido de Huancavelica, capital de la intendencia del mismo nombre, las cuatro parroquias convocaron a sus respectivas juntas sólo en el mes de junio, cuando ya se habían celebrado las elecciones del ayuntamiento constitucional, atraso debido quizá a las polémicas sobre el número de electores a designar; la junta de partido se reunió el 11 del mismo mes, inmediatamente después de los otros dos partidos de la intendencia, Angaraes y Tayacaja. En Castrovirreina, cuarto y último partido, la junta consiguió reunirse sólo en agosto, atrasando enormemente la elección del diputado y del miembro de la diputación provincial.[40]

No se trataba de casos aislados, ya que muy pocos de los diputados electos en el Perú consiguieron ser admitidos regularmente en las Cortes ordinarias antes de la disolución de éstas en mayo de 1814: dos diputados de Lima, cuatro de Trujillo, uno de Huamanga y uno de Guayaquil (Rieu-Millan 1990: 39-44). No tenemos informaciones sobre las causas de estos atrasos.

El proceso electoral se puso en movimiento con la redacción, a cargo del subdelegado o de un sustituto, del bando de convocación de la junta parroquial, expuesto en los pórticos de las iglesias y otros lugares acostumbrados, comunicado a todas las autoridades locales y difundido en todo el territorio de la parroquia a través de la voz del pregonero. El día señalado se reunieron en el lugar indicado los flamantes «ciudadanos españoles» para poner en marcha el proceso. ¿Cuántos eran?

La mayoría de los documentos disponibles no ofrece elementos de evaluación, pero los datos relativos a algunas parroquias permiten deducir que el nuevo cuerpo electoral, surgido de la aplicación de la ciudadanía única gaditana, debió de ser bastante numeroso. El subdelegado del partido de Conchucos, intendencia de Tarma, informa sobre la cantidad aproximada de vecinos de 13 de las 15 parroquias de que se componía el territorio de su jurisdicción. Sabemos así que en un partido que según el censo de Gil de

[39] *Acta del juramento de la Constitución en Santo Domingo de Huari: celebrado el 24 de enero de 1813. Igualmente de los pueblos de Chavín de Huántar, San Marcos, Uco, Llamellín, Chacas, Piscobamba, Pumabamba, Sihuas, Conchucos, Cabana, Tauca, Llapo y Corongo hasta el 20 de marzo de 1813*, en CDIP 1974b: IV, 2, pp. 263-282.

[40] *Circular sobre las elecciones para diputados a Cortes. Documentos sobre las elecciones en Huancavelica*, CDIP 1974b: IV, 2, pp. 231-242, 246, 251.

Taboada contaba con 32.219 habitantes —1.426 españoles, 16.810 indígenas, 13.983 mestizos (cf. Fisher 1970: 251)—, los vecinos en situación de ejercer el derecho a voto eran 12.260, el 38% del conjunto de la población.[41] El número total de habitantes debía de haber cambiado respecto a los datos del censo de 1795,[42] y por otra parte es evidente que los datos entregados por el subdelegado, expresados en cientos y miles (con fórmulas tipo «más de 2.000, 1300, más de 1.000, casi 600, 530, 430»), eran más bien aproximativos. En efecto, si los comparamos con la que podía ser la población adulta masculina, más o menos un cuarto del total, esos 12.260 vecinos son muy improbables. Ello no excluye que tales datos, registrados en un documento oficial, suministraran un tamaño si no creíble por lo menos propuesto por la nueva ciudadanía gaditana.

¿Cuántos de estos potenciales sufragantes participaron efectivamente en las sesiones de la junta parroquial? Las fuentes consultadas al respecto no entregan muchas indicaciones y en realidad sólo es posible adelantar algunas hipótesis generales, considerando los lugares en que se celebraron las sesiones y el número de votos conseguidos por los compromisarios electos. En lo que se refiere a los lugares, en las parroquias rurales se trata en general de la casa del cabildo, o una casa particular, por ejemplo donde se alojaba el subdelegado o su sustituto, lo que permite suponer que la asistencia no fue muy numerosa. Sólo en tres casos, en las parro-

[41] Las parroquias eran Chavín de Huántar (con más de mil vecinos), San Marcos (más de mil), Uco (casi 600), Llamellín (más de mil), San Luis (1.300), Chacas (más de 1.200), Piscobamba (más de dos mil), Sihuas (más de 800), Conchucos (más de mil), Cabana (más de 400), Tauca (530), Llapo (430), Corongo (más de mil). Faltan los datos de las parroquias de Pomabamba y Santo Domingo de Huari del Rey, capital del partido. Cf. *Acta del juramento de la Constitución en Santo Domingo de Huari*, CDIP 1974h: IV, 2, pp. 269-282. No dispongo de datos desagregados por edad y sexo, siéndome por tanto imposible calcular el porcentaje de los que tenían derecho a voto con relación al de varones adultos.

[42] P. Gootenberg cita un censo parcial efectuado en 1827 en 34 provincias, según el cual la suma de la población de las provincias de Conchucos Alto y Conchucos Bajo (cuyos límites son «inciertos» y con una poco clara relación con el único partido de Conchucos existente en la época colonial) sería de 69.201 unidades, superior en 43.893 unidades respecto a los datos de 1793: cf. Gootenberg 1991: 124; respecto a los datos de 1795 el aumento sería sólo (por decirlo de alguna manera) de 36.982 unidades; sin embargo, ya que la creación de la provincia de Conchucos Alto se remonta a la época bolivariana, es evidente que se trata de circunscripciones distintas, cuyos datos demográficos no pueden cotejarse entre sí.

quias de Conayca, Julcamarca y Acoria (partido de Angaraes, intendencia de Huancavelica), la casa del cabildo o los «lugares de costumbre» indicados por la norma constitucional resultaron insuficientes para una cantidad de participantes que superó las expectativas de los mismos funcionarios, los cuales dispusieron entonces que la sesión se celebrara en otros lugares: la plaza, el vestíbulo del cabildo o la capilla del cementerio local.[43]

Por lo que se refiere a la votación obtenida por los compromisarios, en las parroquias de Santa Ana y San Sebastián, en el partido de Huancavelica, los más votados recibieron respectivamente 29 y 30 sufragios, mientras que en las parroquias de Conayca, Lircay, Julcamarca y Acoria los primeros electos obtuvieron 87, 68 y 93 votos; si bien esta información puede confirmar la impresión de una baja participación en parroquias que debían de contar entre 600 y 1.600 vecinos (deduzco el dato, no suministrado por las fuentes, del número de electores parroquiales designados), en realidad se trata de referencias poco elocuentes, porque no nos dan una idea de la dispersión del voto, o sea de esa parte de sufragios obtenidos por sujetos que no resultaron electos.[44] De cualquier forma, como veremos luego, la baja participación en el momento del voto no es necesariamente una señal de poco interés, sino que puede explicarse por un modo «antiguo» de entender la práctica electoral; sobre este aspecto volveremos más adelante.

Los vecinos salieron del lugar designado para la sesión de la junta y se dirigieron a la iglesia, donde el párroco celebró una misa y pronunció un discurso que, como prescribía la Constitución, debía ser «correspondiente á las circunstancias» (art. 47); luego volvieron sobre sus pasos y bajo la presidencia del subdelegado, un encargado suyo o el alcalde del pueblo, y en presencia del párroco, procedieron a elegir «a puerta abierta» un secretario y dos escrutadores.

A esta altura, y según lo establecido por el art. 49, el presidente de la junta preguntó a los presentes si alguien quería denunciar fraudes o tentativas de corrupción. No había ningún artículo que

[43] *Junta electoral de parroquia en la Santísima Trinidad en Concaya para la elección de Diputado de Cortes; Junta electoral de la parroquia de Lircay (Huancavelica); Junta electoral de la parroquia de San Bautista de Julcamarca, 19 de abril de 1813*, en CDIP 1974b: IV, 2, pp. 343, 355, 366.

[44] CDIP 1974b: IV, 2, pp. 237, 238, 345, 349, 357, 364, 365.

contemplara la presentación de candidaturas o alguna forma, aunque sea embrionaria, de campaña electoral, y por lo tanto cualquier comportamiento orientado a favorecer la elección de una determinada persona podía ser castigado por corrupción. El ayuntamiento constitucional de Puno efectuó en 1814 una inspección relativa al desarrollo de la junta de partido de Huancané, en el curso de la cual, según algunos testigos, habían circulado unas «papeletas» con los nombres de los electores a votar. La cuestión asumía un significado exquisitamente político, puesto que la municipalidad de Puno en realidad estaba insinuando que en el intento de manipular la actividad de la junta se escondía la mano del intendente don Manuel Quimper Benites del Pino, quien había conseguido con todos los medios a su alcance que su hijo fuera elegido diputado. El interesado respondió acusando a su vez a la municipalidad de actuar incorrectamente y de sobrepasar los límites de sus competencias.[45]

La ausencia de normas que permitieran o reglamentaran la presentación de candidaturas demuestra que las elecciones gaditanas no tenían un carácter competitivo, no se orientaban a elegir representantes según una acepción moderna, seleccionados sobre la base de ideas y programas que supusieran la explícita identificación de intereses contrapuestos; se trataba más bien de elegir, sobre la base de la confianza y el reconocimiento por parte de la comunidad local, a quienes debían actuar como sus representantes y tutores naturales.[46] Elecciones entendidas entonces no como un enfrentamiento de facciones, de partidos, sino más bien como mecanismo de selección de aquella *sanior pars* a la que era conveniente confiar la gestión del bien común. Concepción que aparece luego confirmada por la norma según la cual los cargos electivos eran irrenunciables, y por aquella que imponía el sorteo

[45] Enviada al virrey en mayo de 1814, la petición de anular las elecciones hecha por los representantes de la ciudad en agosto, cuando el diputado electo se preparaba para emprender viaje a España, todavía no obtenía respuesta. Cf. *Testimonio del expediente seguido por el Ayuntamiento de Puno sobre la publicación hecha de los señores Diputados en Cortes de su provincia antes de la reunión de electores para la Junta que debía nombrarles. Año de 1814*, en CDIP 1974b: IV, 2, pp. 454-469.

[46] A este propósito me parecen aclaradoras las reflexiones desarrolladas por GUERRA 1998: 121-122.

en los casos en que tras las dos primeras votaciones ninguno alcanzase la mayoría requerida (arts. 55, 74 y 89).

Según la Constitución, entonces, cualquier acusación de fraude o de presiones ilegítimas debía ser denunciada, juzgada y castigada en el curso de la misma sesión de la junta parroquial y en caso de dudas sobre los requisitos para poder votar, la cuestión debía ser resuelta inmediata e inapelablemente por parte de la junta, que «decidirá en el acto lo que le parezca; y lo que decidiere se executará sin recurso alguno por esta vez y para este solo efecto» (art. 50).

Dotada de poderes fuertes e inapelables, como el de reconocer o negar la calidad de ciudadano, la junta parroquial, muy similar en su composición al cabildo abierto colonial, era considerada por los mismos constituyentes como potencialmente peligrosa, tanto es así que el texto gaditano tuvo a bien dictaminar que una vez terminada su función debía disolverse inmediatamente y que cualquier acto o interferencia posterior de dicha junta sería considerado inválido (art. 57). De esta manera se quería evitar el riesgo de que la junta parroquial se sintiera autorizada a intervenir en los ámbitos superiores del proceso electoral, restando eventualmente legitimidad a las decisiones de las juntas jerárquicamente superiores de partido o de provincia.

El sistema gaditano, indirecto de bien cuatro grados, permitía la coexistencia de dos diferentes concepciones: la del voto como derecho, que involucraba a todos los ciudadanos, y la del voto como función, ejercida por grupos restringidos en situación de proporcionar evaluaciones racionales y ponderadas sobre la calidad de los electos. Volverán a discutir sobre esta distinción los parlamentarios del Perú republicano cada vez que en el siglo XIX se planteara la excesiva extensión del sufragio y la conveniencia de adoptar el sistema directo. Al mismo tiempo, la Constitución se preocupaba de separar netamente los dos momentos: las sesiones de los organismos electorales de los distintos ámbitos se celebraban en lugares físicamente alejados de las parroquias, puesto que los electos no debían necesariamente seleccionarse entre los miembros de las juntas, el resultado del proceso electoral se distanciaba de su base en todos los sentidos, dando lugar, por una parte a una «oligarquización» de la representación y, por la otra, al reforzamiento del localismo en las primeras fases del proceso electoral.

Cumplidas las formalidades legales, se procedió entonces a la primera elección, la de compromisarios, la única en que era suficiente la mayoría relativa. Cada uno de los vecinos se acercó al secretario de la mesa electoral y le comunicó una cantidad de nombres igual al número de compromisarios a elegir, nombres que el secretario escribió en una lista.[47] En el texto gaditano el cuerpo electoral y los ciudadanos elegibles eran entidades casi equivalentes: una vez definida la figura del vecino-elector y comunicado que a partir de 1830 los nuevos inscritos en las listas electorales deberían saber leer y escribir, no se aplicaron nuevos requisitos selectivos. Para ser elegidos había que ser españoles, vecinos y residentes, y, con excepción de los compromisarios, tener como mínimo 25 años de edad (arts. 45, 75, 91, 92, 93); a los miembros de la diputación provincial se les requería genéricamente tener «lo suficiente para mantenerse con decencia» (art. 330), mientras que a los aspirantes a diputados se exigía poseer una «renta anual proporcionada» generada por bienes propios.[48]

La ausencia de requisitos especiales, principalmente el de saber leer y escribir, permitió la designación de indígenas como escrutadores. Esto sucedió en la parroquia de Santa Bárbara (en cuyo territorio se hallaban las famosas minas de mercurio), dependiente de la villa de Huancavelica, en la de San Jesús de Nocon, en el partido de Huamalies y en la parroquia del Espíritu Santo de Llata, donde las actas registran que un escrutador electo no sabía escribir y que en su lugar firmaba el secretario de mesa.[49]

[47] Cuando los votantes eran relativamente numerosos y los compromisarios a elegir eran 31, los plazos se prolongaban y podía ocurrir, como de hecho sucedió en Lircay y en Conayca, que este primer acto electoral durase dos o tres días. Cf. *Junta electoral de parroquia en la Santísima Trinidad en Conayca para la elección de Diputado de Cortes y Junta electoral de la parroquia de Lircay (Huancavelica)*, CDIP 1974b: IV, 2, pp. 343 y 348.

[48] Art. 92, cuya aplicación se veía suspendida por el artículo siguiente, según el cual las Cortes posteriores definirían la cuantía de tales rentas y la cualidad de los bienes de los que podía derivar. Para ser elegido diputado era necesario además haber nacido en la provincia que se quería representar o ser residente en ella desde hace por lo menos siete años; podían ser elegidos los miembros del clero regular y secular, así como los sujetos que formaran parte de la misma junta electoral provincial; es decir no había incompatibilidad, los electores podían ser elegidos. Los artículos 94, 95 y 96 introducían algunas incompatibilidades.

[49] *Expediente sobre la elección de Diputados por Huánuco. Febrero de 1813*, CDIP, 1974b: IV, 2, p. 317.

Se registra una consistente presencia indígena en las filas de los compromisarios. A veces los mismos apellidos permiten identificarlos: de seguro son étnicamente indígenas don Juan Santos Limaylla, don Pablo Fungui, don Mariano Poma, don Pasqual Huaynapoma, compromisarios de la parroquia principal de Huancavelica; así como don Francisco Chira, don Pablo Quispe, don Gabriel Quispe, don Juan Evangelista Quispienro, don Rafael Huayani, don Pasqual Sulca, compromisarios de la parroquia de Santa Anna (Huancavelica); lo son también Andrés Poma, Felipe Quispe, Julián Quispe, Jacinto Huaman, Pablo Quispe, Melchor Quinti, Manuel Quispe y Miguel Ancasi, elegidos en la parroquia de San Sebastián, y don Bruno Tito y don Pedro Illanes, elegidos en Santa Bárbara. El hecho de que a menudo otras personas firmen en su lugar, como se señala explícitamente, puede confirmar su origen.[10]

A pesar de existir ahora una común ciudadanía española, en algunos casos el redactor del acta cree necesario indicar expresamente la «calidad» de los elegidos; como en el pueblo de San Gerónimo de Aguamiro, cabecera de la doctrina de Pachas (partido de Huamalíes, intendencia de Tarma), donde 19 de los 30 compromisarios electos aparecen indicados como «indios», mientras los restantes son definidos «españoles». En este caso se daba una presencia indígena ampliamente mayoritaria, lo que hace viable el revisar aquella idea tan difundida sobre un papel siempre pasivo y perdedor de los indígenas en las dinámicas electorales en ese momento y durante todo el siglo XIX republicano. Sin embargo, salta a la vista la total ausencia de mestizos, los cuales, al no estar incluidos en las categorías étnicas y fiscales de la Colonia, resultan prácticamente invisibles en esta fase; pero seguramente se contarían entre los más resueltos a conseguir poder y prestigio a partir de los espacios de participación que les abrían las elecciones.

No dispongo de datos demográficos específicos de Aguamiro, pero el partido de Huamalíes, del que Aguamiro era la capital, contaba según el censo de Gil de Taboada con 14.640 habitantes; junto a 611 españoles y 9.363 indígenas aparecían también 4.623 mestizos.[11] Es por lo tanto bastante probable la presencia de mes-

[10] *Circular sobre las elecciones para diputados a Cortes. Documentos sobre las elecciones en Huancavelica*, CDIP, 1974b: IV, 2, pp. 234-238.

[11] FISHER 1970: 251. Había además 43 esclavos negros.

tizos entre los electos, no tanto entre los 19 compromisarios definidos como indios como entre los 11 «españoles», a los que probablemente fueron asimilados por el redactor del acta en virtud del aspecto físico o de la vestimenta.[32] Es totalmente imposible sacar otras conclusiones, como no sea advertir que estos datos electorales, no confirmados por más informaciones, deben leerse con mucha cautela.[33]

Lo absolutamente cierto es que la presencia indígena disminuye según nos alejamos del ámbito parroquial: sólo uno de los 19 compromisarios indígenas de Aguamiro, don Santiago Espinoza, fue designado como elector parroquial e integró por lo tanto la junta de partido;[34] de los 70 electores parroquiales que componían

[32] Los compromisarios indicados como indios se llamaban don Santiago Espinoza, don Narciso Flores, don Ambrosio Reyes, don Manuel Mena, don Miguel León, don Pasqual Vailón, don Ventura Chacua, don Juan de Mata, don Juan Villegas, don Dámaso Aquino, don Norberto Leandro, don Lorenzo Justo, don Bautista Valerio, don Juan Cipriano, don Juan de Dios Basilio, don Norberto Velásquez, don Nicolás Naupay, don Juan Clemente, don Juan Cipriano (el segundo con el mismo nombre y apellido). Cf. *Expediente sobre la elección de Diputados por Huánuco. Febrero de 1813*, CDIP, 1974b: IV, 2, p. 300. El documento no permite absolutamente entender por qué los compromisarios elegidos eran 30 y no 31. Respecto a las dificultades para registrar correctamente la presencia de los distintos sectores étnicos de la población, A. Díez Hurtado, que calcula sobre la base de la lista de demandas presentadas el porcentaje de población indígena que acudía a los jueces de paz (no disponiendo de más indicadores que los apellidos), concluye que la presencia indígena tiende en general a ser subestimada por los estudiosos, ya que era más probable que hubiera indígenas con apellido español que mestizos con apellidos indígenas. Cf. Díez Hurtado, *Comunes y haciendas: Procesos de comunalización en la sierra de Piura, siglos XIX-XX*, Piura/Cusco, 1998, pp. 163-168, citado en Jacobsen & Díez Hurtado 2002: 127, n. 111.

[33] ¿Podemos dar por cierto, como escribe Sala i Vila, el hecho de que los resultados de las elecciones celebradas en Panao, Chaglla y Muña, en la intendencia de Tarma, fueron «dramáticos» para la población indígena? ¿Estamos completamente seguros de que ninguno de los compromisarios y de los electores parroquiales era étnicamente indio? Los primeros se llamaban don Joseph Casimiro, don Joseph Prudencia, don Marcelo Santa María, don Manuel de la Cruz, don Bonifacio Estela, don Asensio Diego, don Miguel Ponze, don Miguel Ubaldo, don Pedro Nolasco, don Patricio González, don Francisco Lama, don Ignacio González, don Esteban Julca, don Pedro Nolasco, don Vicente Ramos, don Mariano Pulido y don Joseph Ignacio; los electores elegidos eran don Manuel de la Cruz y don Pedro Nolasco. *Expediente sobre la formación de padrones o censos de los electores de los pueblos de Huánuco, Tarma. Diciembre de 1812*, BNP, SI, D9444, cit. en Sala i Vila 1992: 66, n. 44.

[34] *Expediente sobre la elección de Diputados por Huánuco, febrero de 1813*, en CDIP 1974b: IV, 2, pp. 301.

la junta del partido de Conchucos a que nos hemos referido antes, solamente 13 eran indígenas. En ambos casos la fuente misma especifica la «calidad» del electo. La parroquia de la Santísima Trinidad de Lircay (partido de Angaraes), que había elegido por lo menos 7 indígenas entre los 31 compromisarios, no designó a ninguno de ellos entre sus ocho electores parroquiales, ni siquiera a don Cipriano Cuicausa, quien obtuvo 87 sufragios y fue el más votado de los compromisarios.[55]

En el ámbito siguiente, ninguna de las juntas electorales de provincia (o sea de intendencia) cuyos documentos he podido consultar incluye individuos que puedan ser considerados indígenas. Por mucho que los requisitos constitucionales no fueran excluyentes, eran entonces los diversos grados del proceso electoral los que actuaban como filtros que inducían la progresiva selección de los sujetos capaces de movilizar una red más amplia de relaciones y de obtener entonces un mayor apoyo gracias a acuerdos y mediaciones que precedían al acto electoral en sí; es muy probable que esos mismos sujetos contaran con aquellos requisitos culturales que, aunque no exigidos, debían de ser considerados implícitamente necesarios.

Una vez efectuados los escrutinios y proclamados los compromisarios electos, éstos se reunían en un lugar aparte, formando, como dice el acta de la parroquia del pueblo de Espíritu Santo de Llata (partido de Huamalíes, intendencia de Tarma), «un cuerpo separado»,[56] y luego de prolongadas consultas internas procedían a designar a los electores de la parroquia. Terminado este acto y proclamados los electos, la junta se disolvía inmediatamente. Los ciudadanos, encabezados por los integrantes de la mesa y los nuevos elegidos, se trasladaban nuevamente a la iglesia, donde un solemne *Te Deum* de acción de gracias, contemplado también por la Constitución, daba por concluida la sesión (art. 58).

El ceremonial se repetía sin grandes cambios en las juntas de los ámbitos siguientes. Disminuía el número de participantes, cambiaban los lugares que ahora eran las capitales de partido y las

[55] *Junta electoral de parroquia de la Santísima Trinidad en Conayca*, en CDIP 1974b: IV, 2, pp. 343-345.

[56] *Expediente sobre la elección de Diputados por Huánuco*, en CDIP 1974b: IV, 2, p. 318.

juntas tenían que ser presididas obligatoriamente por el subdelegado. Pero nuevamente la ceremonia religiosa —la misa con el apropiado sermón inicial y el *Te Deum* al final— abría y concluía las actividades, y de nuevo eran las mismas juntas las que podían decidir inmediatamente, de modo definitivo e inapelable, la validez de las credenciales presentadas por cada uno de los electores parroquiales (arts. 69 y 70). Una vez que se comprobaban dichas credenciales, se asistía a misa, se volvía al lugar destinado a la reunión de la junta y se ocupaba el puesto «sin preferencia alguna» (art. 72), los electores parroquiales elegían por mayoría absoluta al elector o a los electores de cada partido que iban a constituir el organismo jerárquicamente superior, la junta electoral de provincia (art. 73); si en el primer escrutinio ningún elector alcanzaba la mayoría absoluta, se pasaba a una segunda votación y luego al sorteo (art. 74). El voto debía ser secreto, pero no lo fue, por ejemplo, en el pueblo de Pampas, capital del partido de Tayacaja (intendencia de Huancavelica), donde el acta indica explícitamente, junto a los nombres de quienes habían obtenido votos, el nombre de los electores parroquiales que habían votado por ellos.[37]

La junta electoral de provincia, compuesta por los electores de los partidos (el artículo 63 establecía que el número de los electores de partido debía ser el triple de los diputados a elegir),[38] sesionaba en la capital de la intendencia bajo la presidencia del intendente, a quien los electores entregaban sus credenciales. Elegidos a puertas abiertas el secretario y los escrutadores, elegida además una comisión de tres miembros encargada de controlar las credenciales, la junta, sobre la base de las relaciones redactadas por la comisión concernientes a los casos dudosos, decidía si había algo que objetar en la circunstancia de que faltara algún requisito (art. 85); nuevamente era la junta la que decidía «definitivamente y acto conti-

[37] *Circular sobre las elecciones para diputados a Cortes. Documentos sobre las elecciones en Huancavelica. Noviembre 1812*, en CDIP 1974b: IV 2, p. 249.

[38] El artículo 64 especificaba que si el número de partidos de la provincia era mayor que el de los electores exigidos por el art. 63, cada partido elegiría de todas formas un elector; si el número de partidos era inferior (art. 65), cada partido elegiría uno, dos o más, hasta completar el número mínimo establecido, en consideración de la población respectiva. Por último, el art. 83 establecía que si a una provincia no le correspondía más de un diputado, debían ser por lo menos cinco los electores de partido que lo designaban, «distribuyendo este número entre los partidos en que estuviera dividida, ó formando partidos para este solo efecto».

nuo lo que le parezca» (art. 85), lo que «se executará sin recurso». Después de la misa, celebrada ahora por el obispo o el eclesiástico de mayor rango, se llevaba a cabo la última elección. Los electores de partido se acercaban uno por uno a la mesa donde se encontraban el presidente, el secretario y los escrutadores y el secretario escribía «en una lista á su presencia el nombre de la persona que cada uno elige» (art. 88). Al parecer era más importante salvaguardar el derecho a voto de los analfabetos que garantizar el voto secreto. También aquí se requería la mayoría absoluta, en caso contrario se pasaba a una segunda vuelta y luego al sorteo (art. 89).

La junta electoral provincial entregaba a los diputados electos las credenciales y poderes redactados según la fórmula contemplada por la Constitución, que, como se ha dicho antes, ponía en evidencia dos novedades fundamentales (art. 100). En primer lugar, el diputado era elegido en nombre y en representación de una determinada provincia, y no es casual que se le exigiera como requisito haber nacido en la provincia que lo designaba, o ser vecino desde al menos siete años en uno de sus pueblos;[39] pero al mismo tiempo era representante de la nación española, obligado a aprobar en colaboración con todos los demás miembros de las Cortes lo que considerara conveniente para el bien general de la nación. En segundo lugar, por lo menos en las intenciones de los constituyentes el mandato del diputado era muy diferente del que tenían los antiguos procuradores de las ciudades; a diferencia de aquél, implicaba una delegación irreversible de soberanía, puesto que la fórmula contemplaba que los «otorgantes», es decir, los miembros de la junta electoral provincial que delegaban dichos poderes, se comprometieran personalmente y en nombre de todos los vecinos de la provincia a considerar válido y a obedecer todo aquello que sus electos, en calidad de diputados de las Cortes, hicieran o resolvieran de acuerdo con los principios de la Constitución. El punto de referencia y el límite de la acción de los diputados ya no era el mandato de sus electores sino el texto constitucional.

[39] En caso de elección en dos provincias distintas, la Constitución contemplaba que la vecindad prevaleciera sobre el nacimiento (art. 94).

Hay un último elemento en el cual sería oportuno detenerse partiendo de dos premisas, una normativa y otra concreta. El texto gaditano indicaba la parroquia como circunscripción básica del proceso electoral y establecía una relación proporcional entre el número de vecinos de las parroquias y el de los electores parroquiales (o de los compromisarios). Remitiéndose en primer lugar al territorio de la Península, que conocían muy bien, los constituyentes fijaron una serie de normas específicas para las parroquias pequeñas, orientadas a «consultar la mayor comodidad de las poblaciones pequeñas», dando por sentada la equivalencia entre «poblaciones» y parroquias. Así, los artículos 43 y 44 establecían que las parroquias con menos de 25 vecinos eligieran un compromisario, que las de entre 30 y 40 eligieran dos, entre 50 y 60 eligieran 3, etc.[88] Los compromisarios de las parroquias pequeñas debían luego reunirse y si alcanzaban a ser nueve elegían un elector parroquial, si llegaban a 17 podían elegir dos, si eran por lo menos 25 elegían tres.

Por mucho que llegara a contemplar una multiplicidad de casos, la Constitución no lograba sin embargo adaptarse a la complejidad de la realidad americana. En el Perú, como en gran parte de la América hispana, la parroquia era una realidad multiforme y territorialmente compleja. Cada núcleo urbano, villa o ciudad, abarcaba en general varias parroquias. Así, por ejemplo, en Huancavelica había cuatro parroquias urbanas, de las que dependían otros núcleos menores denominados anejos [anexos], barrios de población indígena, pero también asentamientos mineros. En las áreas rurales la situación era aún más compleja: todas las parroquias comprendían una cabecera, constituida por el pueblo donde se hallaba la iglesia parroquial y donde en general residía establemente el párroco o un vicario suyo, además de una serie de anejos, diseminados en un territorio que podía ser muy vasto. Éstos eran núcleos muy diferenciados: podían ser otros pueblos, pero a menudo se trataba de haciendas, estancias, asentamientos mineros o comunidades indígenas, los cuales muchas veces expresaban in-

[88] Las parroquias con un número de vecinos inferior a 25 deberían unirse a las más cercanas para elegir un compromisario.

tereses distintos o contrapuestos. Un documento de 1815 sintetiza eficazmente el hecho de que «los distintos pueblos de una Parroquia se comprenden baxo el nombre de ella, pero sus acciones, derechos y exenciones son totalmente distintas entre sí».[61]

En una buena parte de las parroquias cuyos procesos electorales ha sido posible analizar, todos los vecinos, sean los de la cabecera como de los anejos, fueron convocados; todos juntos constituyeron la junta parroquial y eligieron un número de compromisarios y electores parroquiales proporcional a la cantidad total de vecinos, sin aparente distinción entre quienes residían en la cabecera y quienes venían de los anejos. Sin embargo en algunos casos, como en las parroquias de Chavín de Pariarca, Huacaybamba y Huacrachuco (partido de Huamalíes, intendencia de Tarma), la situación descrita por las actas es más compleja.[62] El ejemplo más claro es el de Huacrachuco. De acuerdo con el censo —dice el acta, que sin embargo no proporciona el dato demográfico— le correspondían a la parroquia tres electores, y por lo tanto 25 compromisarios. ¿Por qué 25 y no 31, como debería ser considerando los tres electores a designar? Refiriéndose explícitamente a los artículos 43 y 44 de la Constitución (que sin embargo, como hemos dicho, se aplicaba a las parroquias pequeñas, no a secciones del territorio parroquial), el acta especificaba que seis compromisarios correspondían al «pueblo cabeza de parroquia», cinco a la estancia de Azay, cuatro a la de Huambo, otros cuatro a la de Huamay, seis al pueblo de Yamus «con la estancia de Pin, anejo de esta parroquia». ¿Qué había ocurrido? Aplicando con sabiduría los artículos citados no se efectuó el recuento total de los vecinos de la parroquia, el que probablemente habría permitido elegir tan sólo dos electores, ya que el total de los vecinos no llegaba a 400;[63] en realidad los vecinos de cada nú-

[61] Archivo General de la Nación (en adelante AGN). Derecho Indígena, *Autos promovidos por D. José Palacios, vecino del pueblo de Gorgor, en el partido de Cajatambo, contra los indios de la comunidad de Racayán, sobre el cumplimiento de un contrato de arrendamiento de los pastos denominados Huancacocha de propiedad de la referida comunidad, 1813*, cit. en Honefelt 1982: 61.

[62] *Expediente sobre la elección de Diputados por Huánuco, febrero de 1813*, CDIP 1974b: IV, 2.

[63] Calculando, según lo establecido por el artículo 43, Huacrachuco, cabeza de la parroquia, debía de contar al máximo con 90 vecinos (en cuanto elige 6 compromisarios), Azay con 80 (elige 5 compromisarios), Huambo y Huamay con 70 cada uno (eligen 4 compromisarios cada uno), Yamus con Pin 90 (eligen 6 compromisarios). Un total de 400 vecinos.

cleo que componía la parroquia fueron contados separadamente, lo que permitió por una parte «ganar» un elector y por otra otorgar una representación a cada uno de los anejos.

Ya no se trataba entonces de la representación de los vecinos entendidos como individuos, sino de los anejos, que conquistaban así un derecho de representación que en rigor no les correspondía, pero que permitía que cada una de las micro realidades locales no perdieran su identidad en el ámbito parroquial y, además, que la parroquia aumentara su peso político en la junta electoral del partido. En Huacrachuco, la junta parroquial sesionó el 15 de febrero en la sede del cabildo para elegir compromisarios y electores, los mismos que en las actas aparecen enumerados conjuntamente, sin distinciones; entre ellos está Martín Quispe, indígena.[64] En la parroquia de Huacaybamba, que debía designar cuatro electores y 37 compromisarios (11 por Huacaybamba y sus estancias, otros nueve por el pueblo de Rondobamba y sus estancias, 17 por Huarigancha, Huayotuna y sus estancias), los vecinos se reunieron en conjunto, pero el acta enumera separadamente los compromisarios elegidos por y para las unidades internas de la parroquia, mientras que los cuatro electores designados son asignados explícitamente a Huacaybamba, Rondobamba, Huarigancha y Huayotuna.[65]

La parroquia no era entonces un territorio neutro, indiferenciado, cuya representación podía surgir del simple dato numérico, o sea del recuento de los vecinos. Lo que conduce a considerar con mayor atención el hecho de que entre los compromisarios electos en las parroquias de Julcamarca (partido de Angaraes) y de Jesús de Nocon (partido de Huamalíes) aparezcan respectivamente dos y tres personajes indicados explícitamente como alcaldes de naturales;[66] aunque en estos casos el acta no registra mayores datos

[64] *Expediente sobre la elección de Diputados por Huánuco, febrero de 1813*, CDIP 1974b: IV, 2, p. 309.

[65] CDIP 1974b: IV, 2, pp. 306-308. También aquí, algunos cálculos realizados según lo establecido por la Constitución llevan a hipotizar que Huacaybamba pudiera contar con 200 vecinos, Rondobamba con 120, Huarigancha y Huayotuna con unos 230, lo que implicaba el derecho a elegir al máximo 3 electores parroquiales.

[66] Se trata respectivamente de don Manuel Chuquiyauri y Pedro Chipana (en Julmarca), don Tomás Chuquiyauri, alcalde de Huantín, don Esteban Valdivia, alcalde de Caramarca y don Patricio Bara, alcalde de Choras (en Jesús de Nocon). Cf. *Expediente sobre la elección de Diputados por Huánuco, febrero de 1813*, en CDIP 19974b: IV, 2, p. 313 y *Junta electoral de parroquia en la Santísima Trinidad en Conayca*, en CDIP 1974b: IV, 2, p. 358.

específicos, parece lógico deducir que ellos eran los representantes de otros tantos pueblos situados en el territorio parroquial.

La cuestión reviste un enorme interés, ya que demuestra una voluntad y una capacidad de los distintos componentes de las parroquias indígenas de conservar y volver a proponer, al interior de los nuevos sistemas electorales, el tradicional derecho a una representación autónoma, del que gozaban desde hacía mucho tiempo en el seno del cabildo indígena y que se había visto reafirmado en épocas más recientes gracias a la multiplicación de los mismos cabildos, tras la aplicación de la *Ordenanza de Intendentes*. Voluntad y capacidad que por lo demás se mantendrá durante una buena parte del siglo XIX republicano; sobre esto volveremos más adelante. Por el momento vale la pena anotar que se trata de otro elemento que lleva a preguntarse sobre la calidad y dinamismo de la participación indígena en las fases iniciales, «bajas», del proceso electoral, donde se podía ofrecer el apoyo a los aspirantes a cargos superiores a cambio de la defensa de los recursos materiales e inmateriales que las comunidades indígenas consideraban esenciales: fundamentalmente la tierra y el agua, pero también la tolerancia hacia formas autónomas de poder, de religiosidad o de gestión del territorio.

Lima: Una situación conflictiva

Las fuentes consultadas describen un panorama sustancialmente uniforme y tranquilo de los procesos electorales, con sus largos y complejos procedimientos para la designación de los diputados según el modelo trazado por los numerosos y detallados artículos constitucionales. Debieron de existir sin duda episodios conflictivos, especialmente en las principales ciudades donde el enfrentamiento entre criollos y peninsulares era más agudo. G.B. Stevenson, un viajero inglés de paso por la capital, anota en su *Memoria* que en aquel período no había libro más leído que la Constitución, y que los españoles acostumbrados a tratar a los criollos como personas inferiores y casi extranjeros en su patria, se veían ahora expuestos al mismo desprecio, a las críticas y a una hostilidad cada vez más abierta.[67]

[67] G.B. Stevenson, *Memorias sobre las campañas de San Martín y Cochrane en el Perú*, cit. en Hünefeldt 1982: 158. También J. Preston Moore (1966: 220) se

En Lima las elecciones del ayuntamiento constitucional, que se celebraron entre el 9 y 13 de diciembre de 1812, arrojaron la victoria de los exponentes de la élite criolla simpatizantes del liberalismo constitucional y, por lo tanto, mal vistos por Abascal. Solamente cuatro de los 16 regidores electos eran peninsulares. Las elecciones de diputados a las Cortes ordinarias se llevaron a cabo entonces bajo la firme determinación del virrey de impedir un triunfo similar del partido que él consideraba como adversario. El proceso electoral comenzó el 28 de enero del año siguiente. Según la lista electoral publicada por *El Peruano Liberal*, portavoz de la nueva municipalidad, en la capital, donde evidentemente la selección fue más atenta que en las lejanas provincias andinas, fueron registrados 5.243 ciudadanos con derecho a voto (sobre una población de 56.282 habitantes) distribuidos en las seis parroquias en que se hallaba dividida la ciudad —la Catedral, con el 39% de las personas con derecho a voto, San Lázaro con el 22%, Santa Ana con el 14%, San Sebastián con el 10%, San Marcelo con el 9% y el Cercado con el 6% (cf. Peralta 2001: 43).

La campaña electoral, realizada por la facción constitucionalista con el apoyo del ayuntamiento, condujo a la elección como representante del partido de la capital en la junta electoral de provincia de Miguel de Eyzaguirre, originario de Chile, personaje mirado desde hacía tiempo con recelo por el virrey, que lo consideraba un simpatizante de la causa independentista.[66] Miembro de la audiencia, donde ocupaba el cargo de fiscal del crimen y de protector de los indios, era una figura que gozaba de amplio prestigio, así en la élite de la capital como entre la población indígena. En 1809 Eyzaguirre había publicado el ensayo *Ideas acerca del indio*, que se alineaba con los reformistas españoles como Campillo y Cosío, en el que se declaraba favorable a la abolición del tributo.[67] Cuando tras el decreto de las Cortes que suprimía dicha imposición el virrey convocó a una junta de notables para decidir las

refiere a la creciente hostilidad entre peninsulares y criollos, cita al respecto la *Memoria* redactada por Abascal al término de su mandato.

[66] Era hermano de Agustín de Eyzaguirre, que en Chile colaboraba con los líderes de la junta revolucionaria.

[67] Cf. al respecto Walker 1996a: 102-103. Como es sabido, los miembros de la audiencia eran definidos fiscales; éstos en Lima eran dos, encargados de tutelar los intereses de la Corona y la recta aplicación de la justicia del rey. En tal contexto se situaba también el encargo de «proteger» a los indígenas.

medidas alternativas a aplicar para cubrir la disminución de ingresos fiscales, Eyzaguirre criticó las propuestas de Abascal, que en su opinión se traducirían en un aumento de la presión tributaria, y sugirió en cambio liberar totalmente el comercio e intensificar el intercambio con Chile.

El 28 de marzo los electores procedentes de todos los partidos de la intendencia de Lima sesionaron bajo la presidencia del virrey en la sede del cabildo y, sin conflictos aparentes, procedieron a elegir a los componentes de la mesa electoral. Pero al día siguiente el virrey rompió las hostilidades impidiendo a Eyzaguirre que participara en la sesión en cuanto como magistrado activo no podía ocupar los cargos de elector o diputado; era lo que establecía un decreto promulgado por las Cortes el 24 de octubre de 1812, que sin embargo llegó a Lima cuando ya se habían efectuado las elecciones parroquiales y de partido. A pesar de las protestas de quienes sostenían que el decreto no podía aplicarse retroactivamente, Abascal fue irremovible y el partido de la capital se vio privado de su representante, justo en el momento decisivo para la elección de los dos diputados (Peralta 2001: 43-44).

Eyzaguirre denunció inútilmente ante las autoridades metropolitanas la actitud del virrey, haciendo notar además que éste no era su único acto arbitrario. Contradiciendo las disposiciones de la junta preparatoria presidida por él mismo, Abascal había separado los dos partidos de Santa y Chancay que formaban parte de la intendencia de la capital y que debían designar conjuntamente un único elector para la junta electoral de provincia. Su objetivo era permitir la elección como representante de Chancay de Domingo Orué, personaje leal al virrey que, sin embargo, no poseía los requisitos correspondientes puesto que era vecino de Lima y no de Chancay. Abascal prosiguió su ofensiva pidiendo a 14 personalidades de su confianza que apoyaran su denuncia sobre el hecho de que las elecciones de diputados, así como las del cabildo constitucional, habían sido controladas por un partido hostil a su gobierno y a la Corona y simpatizante de la insurrección en curso en el Alto Perú.

Mientras tanto preparó una lista de 19 personajes que debían ser expulsados de la capital. Entre ellos, además de Eyzaguirre y dos de los regidores del nuevo ayuntamiento, el abogado Santiago

Manco y José Matías Vásquez de Acuña, sexto conde de la Vega del Ren y uno de los exponentes más ilustres de la aristocracia criolla; aparecían también otros individuos de distinta extracción social acusados de comportamientos ilegales y «sediciosos» durante ambos procesos electorales. Estaban en la lista, por ejemplo, el librero Tadeo López, editor de *El Peruano Liberal*, acusado de haber distribuido listas de compromisarios durante las elecciones parroquiales, y el padre Tomás Méndez, de la congregación de San Felipe Neri, culpable de haber inducido a los colegiales del Real Convictorio Carolino a pedir el derecho a voto sin poseer los requisitos para ejercerlo.

Cuatro de los catorce personajes interpelados por el virrey, entre los cuales se encontraba el arzobispo Las Heras, estuvieron de acuerdo con Abascal en declarar que en las elecciones había intervenido «el bajo pueblo», «la ínfima plebe», y que se había elegido a «sugetos mal acreditados», pero no identificaron a los responsables de eventuales desmanes. En cambio el conde del Valle de Oselle invitó a la prudencia, aconsejando a Abascal que no anulara las elecciones: los tumultos que ciertamente se habían producido en las parroquias no podían ser considerados como tentativas revolucionarias, dado que la misma Constitución otorgaba al pueblo la facultad de elegir libremente; tampoco se podía afirmar que la lista de los compromisarios no fuera representativa, ya que comprendía a ciudadanos de toda clase, a muchos de los cuales él conocía. Concluía afirmando que «esta capital es incapaz de revolucionarse contra su lexítimo gobierno».[70]

De modo que Abascal, sin el apoyo unánime de quienes consideraba como sus más fieles aliados, se vio obligado a dar pie atrás. Pero en ocasión de la siguiente elección de diputados para el período 1815-1817, celebrada en enero de 1814, Abascal conseguiría controlar de cerca el proceso electoral, culminado con la designación como representante del partido de la capital del síndico procurador Francisco de Arrese, partidario incondicional del virrey. Poco después, en abril de 1814, circularon por la capital rumores sobre un supuesto complot para asesinar al virrey, y Abascal trató por todos los medios, pero sin éxito, de involucrar al conde de la

[70] AGI, Lima 749, *Informes muy reservados pedidos a varias personas de concepto de esta ciudad de Lima*, cit. en Peralta 2001: 44-45.

Vega del Ren. Lo mandó arrestar con grandes aspavientos intentando demostrar su vinculación con los hechos que en ese momento se estaban desarrollando en Cusco, pero al final tuvo que ponerlo en libertad a causa de la presión de la nobleza y del cabildo. Posteriormente, cuando Fernando VII volvió a ocupar el trono de España, el Consejo de Indias reconoció plenamente la lealtad del conde a las Cortes y al rey.

Los ayuntamientos constitucionales

En mayor medida que las elecciones de las Cortes y de las diputaciones provinciales, las de ayuntamientos constitucionales celebradas a partir de diciembre de 1812 suscitaron dudas, perplejidad y temores por una lado, así como entusiasmo y crecientes expectativas por el otro.

Según la Constitución, como ya se ha dicho, los ayuntamientos, organismos encargados del «gobierno interior de los pueblos» a cuya elección y composición concurrían juntamente españoles y criollos, indígenas y mestizos, se componían de uno o dos alcaldes de acuerdo con el número de habitantes, una cantidad variable de regidores (hasta un máximo de 16), y uno o dos síndicos procuradores. Al menos teóricamente podían ser presididos por un funcionario gubernamental (intendente o subdelegado) en las localidades que eran sede habitual de dichas autoridades, y normalmente por los alcaldes (el de mayor votación en caso de que hubiese más de uno). Los poderes de los nuevos organismos abarcaban desde la defensa de la persona y de los bienes de los vecinos, a la administración de los ingresos derivados de «propios» y arbitrios,[71] la repartición y recaudo de tributos que se pagaban a las tesorerías fiscales, la construcción y manutención de escuelas, hospitales, calles, puentes y otras obras de utilidad pública (art. 321). Desde el punto de vista legal, sus actividades estaban sometidas a la supervisión de la diputación provincial, a la que debía rendir cuentas anuales de los recursos públicos recaudados e invertidos (art. 323).

[71] Como es bien sabido, los «propios» eran los bienes de que podían disponer, desde la época colonial, las ciudades o pueblos para cubrir sus necesidades; en los casos en que tales fondos no fueran suficientes para realizar obras de utilidad pública, el municipio podía aplicar unos impuestos locales, los «arbitrios», con la aprobación legal de las Cortes pedida a través de la diputación provincial (art. 322).

Con respecto a las localidades en que debían constituirse las municipalidades, la Constitución contemplaba con una fórmula bastante genérica que los nuevos ayuntamientos se constituyesen en todos aquellos pueblos en que no los hubiera y convenía que existieran, y en todo caso en los núcleos que contaran en su territorio con un mínimo de mil habitantes (art. 310). Como ya se ha mencionado, los decretos de mayo y octubre de 1812 ampliaron esta tipología, estableciendo que también los pueblos con menos de mil habitantes pudieran elegir su municipalidad por sus particulares condiciones de agricultura e industria, o bien, muy genéricamente, por «otras razones o por bien público»; un decreto posterior del 23 de mayo de 1813 otorgó a los pueblos americanos la libertad de crear sus ayuntamientos por iniciativa de los vecinos, sin esperar la autorización de las autoridades de gobierno, acabando así por conceder a los ciudadanos americanos una autonomía que los españoles no habían conocido nunca en su patria. El texto gaditano atribuía a las diputaciones provinciales un poder general y no muy bien definido con relación a los ayuntamientos, en cuanto les correspondía la tarea de «cuidar» que se instituyeran allí «donde corresponda los haya, conforme á lo prevenido en el artículo 310» (art. 335, 3).

Los temores y expectativas tenían razón de ser, ya que las nuevas normas terminaron por impulsar extensamente la difusión de los ayuntamientos constitucionales, proceso al que Abascal intentó oponerse remitiéndose al comienzo a una lectura restrictiva del artículo 335 y luego a cualquier resquicio que pudieran ofrecerle las leyes y reglamentos a fin de limitar el impacto y la difusión de los nuevos organismos. Surgieron muy pronto roces y tensiones entre el virrey y los intendentes por una parte, y las municipalidades de las principales ciudades por la otra. Éstas pretendieron desde el comienzo reforzar sus poderes pasando por encima de las autoridades gubernativas (las cuales a menudo no se daban cuenta cabalmente de la importancia de las innovaciones introducidas por Cádiz), por lo que se apelaba incluso a derechos y privilegios antiguos para aprovechar cualquier oportunidad ofrecida por un contexto institucional frágil a causa de la guerra europea y los conflictos americanos; ello con el fin de reforzar sus competencias, sobre todo en un ámbito absolutamente estratégico como el de la administración de justicia.

En las elecciones de ayuntamientos se aplicaba un sistema indirecto de sólo dos grados: cada mes de diciembre los ciudadanos debían reunirse para elegir por mayoría simple un determinado número de electores (residentes en el mismo pueblo y con derecho a voto) proporcional a la cantidad total de los vecinos; durante el mismo mes los electores debían designar, por mayoría absoluta, al alcalde o a los alcaldes, regidores y síndico o síndicos, que tenían que ser mayores de 25 años, vecinos y residentes del pueblo desde por lo menos cinco años; los cargos eran irrenunciables, pero no podían volver a ser ocupados antes de dos años.[72]

La Constitución, que dedicaba unos ochenta artículos a las elecciones de diputados, no contemplaba mayores detalles a propósito de la modalidad concreta de expresión del sufragio municipal, delegando tácitamente su definición a las comunidades locales; así ocurrió, por ejemplo, que en Cusco los electores decidieron de común acuerdo proceder al sufragio secreto y a una segunda vuelta para la elección del alcalde, dado que ninguno había obtenido la mayoría absoluta en el primer escrutinio.[73]

No bien comenzados, los procesos electorales generaron las primeras señales de tensiones y resistencias. Algunos funcionarios intentaron obstaculizar el desarrollo de las elecciones, razón por la cual los vecinos de Chiclayo (intendencia de Trujillo) presentaron un reclamo oficial y luego protestaron ante el virrey, el cual de mala gana tuvo que llamarle la atención al subdelegado y agilizar las elecciones.[74] Algunos miembros de los antiguos cabildos plantearon dudas con relación a los requisitos exigidos para ejercer el derecho a voto y a la interpretación de las normas sobre la abolición de los cargos venales. En la sesión del 13 de noviembre de 1812, el cabildo de Lima hizo notar que la Constitución no establecía la edad de los ciudadanos con derecho a voto ni detallaba

[72] El artículo 313 no especifica la relación numérica entre vecinos y electores, suponiendo acaso que debía ser igual a la de las elecciones de diputados (un elector por cada 200 vecinos). Los alcaldes deberían ser sustituidos cada año, así como la mitad de los regidores y el procurador; si los procuradores fueran dos, sólo uno de ellos sería sustituido anualmente.

[73] *Libro de actas del Cabildo, años 1813-1815*, en CDIP 1971b: III, 6, p. 29.

[74] Archivo Departamental de la Libertad (en adelante ADL). Intendencia. Gobierno, leg. 414, exp. 260, *Petición de instalación de Ayuntamiento y elección de Alcalde por elección y a pluralidad de votos de los ciudadanos y composición del Ayuntamiento de Chiclayo*, cit. en Sala i Vila 1992: 60.

claramente si debían considerarse abolidos algunos cargos del precedente cabildo, por lo que pedía informaciones al respecto al virrey (Preston Moore 1966: 217, 219). En Cusco, dos de los regidores vitalicios presentaron una moción a la audiencia local para que se les devolviera el dinero pagado por la compra de sus cargos,[75] aunque la Constitución afirmara explícitamente que todos los miembros de los nuevos consejos debían ser designados por elección, «cesando los regidores y demas que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, qualquiera que sea su titulo y denominación» (art. 312).[76]

Más allá de estas escaramuzas formales, los problemas graves para Abascal venían de aquellas localidades que apremiaban por constituirse en ayuntamientos y de los conflictos de competencias que surgieron muy pronto con las principales ciudades, Lima, Arequipa y sobre todo Cusco, donde la nueva municipalidad controlada por los constitucionalistas se contrapuso duramente a la audiencia y se transformó en foco de una nueva e importante rebelión.

La cuestión de los ayuntamientos «nuevos»

En relación con las tentativas de frenar la proliferación de nuevos ayuntamientos, el caso mejor documentado es Hualgayoc, asentamiento minero situado en el partido de Cajamarca (intendencia de Trujillo). Con fecha 15 de enero de 1812, el intendente Vicente Gil de Taboada respondió con una nota a la carta enviada por el subdelegado de Cajamarca, quien le pedía instrucciones sobre cómo actuar con los vecinos del Real Asiento de Minas de Hualgayoc que querían elegir un ayuntamiento constitucional.[77] Ello era im-

[75] Acta de la reunión del cabildo del 4.1.1813, en CDIP 1971b: III, 6, p. 22.

[76] La cuestión había sido planteada también en las Cortes, donde un diputado de ima, Francisco Salazar y Carrillo, defendió el derecho de los dueños de cargos venales a recibir una remuneración económica o distinciones honorarias. Tras una intervención similar del representante de Guayaquil José Joaquín de Olmedo, las Cortes decidieron que todos los antiguos regidores conservarían el «tratamiento», el uniforme y los honores debidos a su rango (cf. Rieu-Millan 1990: 229). Estos discursos fueron pronunciados respectivamente el 25.3.1812 y el 23.3.1813.

[77] BNP, SI, D9617, *Testimonio del expediente sobre el reclamo de los síndicos procuradores del ayuntamiento de Hualgayoc, acerca de los agravios inferidos al pueblo en el proceso electoral realizado para el nombramiento de nuevas autoridades ediles, Hualgayoc, diciembre 6 de 1813.*

posible, contesta Gil de Taboada, porque anteriormente el asiento de Hualgayoc no tenía «Cabildo ni regidores perpetuos», y por el momento los nuevos organismos podían constituirse tan sólo «en los pueblos que lo hayan tenido». No habiéndose efectuado aún la nueva división en provincias contemplada por el artículo 326 —explicaba el intendente— ni estando constituidas las diputaciones provinciales a las que «toca cuidar de que se crien donde corresponda los haya», como afirma el art. 335,[78] en Hualgayoc y otros pueblos de los alrededores deseosos de constituirse en municipio había que proceder como en el pasado, o sea que lo vecinos podían proponer una terna de nombres al subdelegado, que elegiría entre ellos al alcalde del año siguiente.[79] Se procederá de esta manera —reiteraba Gil de Taboada— hasta que las Cortes no definan en detalle lo contemplado por los artículos 326 y 335 de la Constitución.

A finales de aquel mismo mes, sin embargo, el intendente se vio obligado a volver sobre esta misma cuestión, ya que en Hualgayoc los vecinos no le hicieron ningún caso a sus instrucciones y, «a la sombra de una falsa interpretación y obediencia a la Constitución» eligieron su ayuntamiento. De cualquier forma (según refería el subdelegado), dichos vecinos habían actuado de manera del todo irregular, sin siquiera efectuar el censo de la población ni convocar a las juntas parroquiales. Confirmando lo dictaminado anteriormente y considerando además las irregularidades cometidas por los ciudadanos de Hualgayoc, Gil de Taboada ordenó que dichas elecciones fueran anuladas y que se disolviera dicho ayuntamiento, procediéndose según la costumbre a la designación de los alcaldes. Y reiteró nuevamente que una vez que las Cortes efectuaran la nueva división del territorio de la monarquía

[78] El artículo 326, que definía la composición de las diputaciones provinciales, establecía que dicha composición podría modificarse sobre la base de nuevas necesidades surgidas en el momento en que se realizara definitivamente la «nueva división de que trata el artículo 11»; el artículo 335, por su parte, enumeraba entre los encargos de la diputación provincial el de «cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme á lo prevenido en el artículo 310».

[79] Se refiere a la práctica de designación de alcaldes de españoles en localidades de «competente vecindario» que no tuvieran un cabildo, contemplada por el art. 8 de la *Real Ordenanza de Intendentes* de 1782, a la que hemos aludido en el capítulo anterior.

se constituirían las diputaciones provinciales y los «respectivos ayuntamientos».

En la interpretación del intendente, que ciertamente reflejaba la posición del virrey, las tres operaciones se colocaban en una secuencia estrictamente vinculante, por lo que una operación no podía preceder a las otras. Gil concluía advirtiendo que informaría al virrey sobre la «monstruosidad» cometida por los habitantes de Hualgayoc, y al mismo tiempo exhortaba a su subalterno a actuar con «su mayor prudencia y celo en que aquel vecindario se mantenga en la mayor tranquilidad hasta otra resolución superior».

Hualgayoc no era un caso aislado. Una de las implacables acusaciones dirigidas en abril de 1813 por el procurador del ayuntamiento de Huánuco al subdelegado don Diego García era la de haberse opuesto a la constitución de la municipalidad en la localidad minera de Ambo, cuya población sobrepasaba ampliamente las mil almas exigidas por el texto gaditano. Según la acusación, la negativa se debía a mezquinos intereses personales de aquel funcionario y de sus acólitos, ya que la venta forzosa de mulas, con la que ellos obtenían beneficios indebidos dado que el reparto había sido suprimido tras la rebelión de Túpac Amaru, se llevaba a cabo en Ambo con la complicidad del alcalde de españoles, nombrado por el subdelegado mismo; ambos eran socios en el negocio, lo que explicaba por qué no se permitía a los ciudadanos de Ambo ejercer plenamente sus derechos garantizados por la «sabia» Constitución aprobada por las Cortes.

Una situación similar se presentó en la parroquia de Guadalupe (partido de Lambayeque, intendencia de Trujillo). En la mañana del 3 de marzo de 1813, ante la evidente intención de los funcionarios locales —subdelegado e intendente— de pasar por alto las nuevas normas, un grupo de vecinos de esta localidad convocó «a toque de caja y tambor» a la población de la parroquia, la cual acudió al llamado aclamando al rey y enarbolando el texto de la Constitución. Tras justificarse arguyendo todo tipo de excusas, el subdelegado dictaminó, remitiéndose también al artículo 335, que aunque se procediera a la elección del ayuntamiento ésta sería anulada por ilegal, en cuanto sólo la diputación provincial,

aún no constituida, podía decidir cómo y cuándo se podrían celebrar tales elecciones.[80]

Sin embargo, aquel decreto de mayo de 1813, que autorizaba la formación de municipalidades constitucionales aun sin la autorización previa de las autoridades competentes, vino a remover todos los obstáculos y las posibilidades de control preventivo del proceso. Lo demuestra el caso de Hualgayoc, cuyo síndico procurador comunicó en diciembre del mismo año a la diputación provincial, por fin constituida, que ese ayuntamiento, evidentemente en plenas funciones y decidido a no dejarse intimidar ni limitar en su actividad, había ordenado, previa aprobación de la diputación misma, la destitución del nuevo subdelegado José María de Egaña, en cuanto culpable de haber intentado despojar a los ciudadanos de sus «Derechos Electorales de Parroquia [con mayúsculas en el original]», y su sustitución con una persona de cuyo desinterés, patriotismo y lealtad a la Constitución tenían pruebas convincentes. La misiva del procurador aparece redactada en términos muy resueltos: él hace referencia a la «previa autorización» de la diputación provincial a propósito de una decisión que en realidad parece ya tomada y aplicada («hemos venido en mandar y mandamos», dice el texto), y que por lo demás se situaba fuera de las competencias del ayuntamiento, que desde luego no podía interferir en los nombramientos de los funcionarios de gobierno.

El número de ayuntamientos debió de crecer notablemente, hasta mucho más allá de lo que habría preferido Abascal. Es significativo el tono incómodo y huidizo con que en noviembre de 1814 el virrey confirmó al secretario de Estado haber recibido y comunicado la real orden del 24 de mayo de aquel año, con la que Fernando VII, recién ocupado nuevamente el trono y abrogada la Constitución, ordenaba suspender la creación de nuevos ayuntamientos en los pueblos que anteriormente no habían tenido cabildos, y disolver los que se hubieran constituido sin previa autorización.[81] Surge esta impresión de incomodidad porque omitiendo responder a

[80] ADL. Intendencia. Gobierno, leg. 414, exp. 260, cit. en SALA I VILA 1992: 60-61.

[81] *El Virrey Abascal informa acerca de la conformación de los nuevos ayuntamientos, integrados por gente poco idónea de resultas del sistema electoral; añade que por falta de madurez cívica, jamás las elecciones serán verdaderamente expresión de la voluntad popular*, Lima, 3.11.1814, de Abascal al secretario de Estado y del despacho de la gobernación de Ultramar, en CDIP 1972: XXII, 1, pp. 331-332.

la cuestión planteada por la orden real —es decir, la formación de ayuntamientos en pueblos que antes no lo tenían o sin la aprobación preventiva de la diputación provincial— Abascal se limitaba a especificar que en el territorio de su virreinato ningún pueblo con menos de 200 vecinos o mil habitantes había elegido o pretendido elegir una municipalidad.

¿Cuántos eran y dónde estaban los ayuntamientos que se formaron durante el período en que permaneció en vigor la Constitución de Cádiz? Es prácticamente imposible responder a esta pregunta en el estado actual de los estudios, entre otras cosas porque no está siquiera claro cuál es el punto de partida. De todas formas debieron de ser cuantiosos, y muchos de ellos probablemente sobrevivieron después de 1814, especialmente en las áreas rurales, pese a su abolición formal. Y el proceso de municipalización debió de intensificarse cuando la Constitución fue restablecida en 1820, a juzgar por la gran cantidad de núcleos urbanos, incluso de modesto tamaño, cuyas municipalidades proclamaron la independencia tras el desembarco de las tropas de San Martín. Sobre estos hechos volveremos en el próximo capítulo.

Otro indicio del incremento de los ayuntamientos viene del *Reglamento de elecciones municipales* del 27 de noviembre de 1821, que dictaba las normas para el desarrollo de las elecciones en todos los lugares donde ya existiera una municipalidad. Este documento hace mención explícita de Lima, de las capitales de la costa y de la sierra, de villas y pueblos (art. 1) y por último de los «pueblos de peruanos» (art. 2), como se llamaban, con una especie de discriminación al revés, las comunidades y pueblos indígenas desde el decreto de San Martín que estableció que los indígenas, hijos y ciudadanos del Perú, debían ser conocidos con el nombre de «Peruanos».[82]

Volviendo un momento a la carta de Abascal de noviembre de 1813, ella sugiere una última consideración: el virrey concluía su respuesta al secretario de Estado con una relación sobre las elecciones que debió de constituir un punto de referencia obligado, un

[82] *Ley 27 de noviembre de 1821. Reglamento de elecciones municipales*, en OVIEDO 1861: I: 308-309. Respecto a la definición de los indígenas como «peruanos», se trata del *Decreto supremo del 27 de agosto de 1821*, art. 4, en DANCUART 1905: I, 269.

modelo de retórica política ineludible para quienes se ocuparon de esta materia en el Perú de los años y décadas siguientes.

Las elecciones —escribe Abascal— han sido en general obra de la plebe, ya que ultrajados por ella en las juntas parroquiales, «los verdaderos y honrados ciudadanos se retrajeron del uso de sus derechos, prefiriendo el silencio de sus casas a la tumultuaria vocería que los confundía». De una parte, entonces, la plebe, las masas violentas e ignorantes que invadieron y ocuparon los espacios públicos; de la otra, las personas definidas como «hombres de bien» que retrocedían ofendidos y asustados. En consecuencia —continúa Abascal— la elección beneficiaba a las personas menos adecuadas y el nuevo sistema conllevaba más perjuicios que ventajas; en el futuro —concluía el virrey— sería oportuno tener en cuenta que los habitantes de América son distintos de los de la Península [*Buffon docet!*], por lo que no conviene aplicar reglas iguales aquí y en la madre patria; en el caso de los organismos municipales, si se creía oportuno conservar su carácter electivo, se debería confiar dichas tareas a los gobernadores o en todo caso a los notables del lugar, a fin de obtener resultados más aceptables y evitar bochornosos enfrentamientos de facciones.

Lima y Cusco

¿Por qué Abascal y sus intendentes eran tan hostiles y desconfiados con relación a los ayuntamientos? En Nueva España el virrey Calleja, con ser resueltamente contrario a los principios del liberalismo, consideraba que una atenta y controlada aplicación de la Constitución permitiría aislar políticamente a los insurgentes; en su opinión, la concesión de una mayor autonomía, gracias a la difusión de los ayuntamientos en los espacios rurales donde aquéllos eran particularmente fuertes, haría posible contener la expansión del movimiento insurreccional.[81] En el virreinato del Perú, que gozaba de una relativa tranquilidad interna pero que sufría en sus fronteras la creciente presión de los movimientos juntistas de Quito, Santiago y Buenos Aires, Abascal veía los nuevos organismos municipales como posibles instrumentos de las aún leales élites criollas para dar mayor impulso y fuerza concreta a sus aspiracio-

[81] A esto refiere Annino 1988: 749.

nes autonomistas, las cuales, tras las limitaciones impuestas por las reformas borbónicas, se habían expresado precisamente en el ejercicio de los tradicionales cargos municipales.

Como refiere en su *Memoria*, el virrey se sentía bajo el peso creciente de sus múltiples compromisos: garantizar con firmeza la obediencia a la Corona y la autoridad de sus funcionarios, reprimir los focos de rebelión, satisfacer las necesidades del ejército y otorgar todo el apoyo financiero posible a las provincias de Quito, Santa Fe, México, Chile y Buenos Aires.[84] En un principio confiaba en que los nuevos ayuntamientos se limitarían a labores puramente administrativas, como ocuparse del abastecimiento de las ciudades y mantener el orden público. Pero muy pronto tuvo que asumir la realidad: las municipalidades de las ciudades principales, en primer lugar en la capital, entraron inmediatamente a enfrentarse con los representantes de la Corona.

En Lima, las elecciones se celebraron entre el 9 y 13 de diciembre y puesto que no había tiempo para efectuar un nuevo recuento de la población se utilizaron los datos del censo de 1793. En primer lugar fueron convocadas las juntas de las parroquias comprendidas en el perímetro urbano y, luego, el día 13, los veinticinco electores parroquiales designados se reunieron con el virrey en el local del cabildo para designar a los dos alcaldes, catorce regidores y dos síndicos procuradores que debían constituir el ayuntamiento de la capital. Los resultados contrariaron abiertamente a Abascal: sólo cuatro de los dieciséis elegidos eran peninsulares y la intensa actividad de la corporación en los meses siguientes (81 sesiones en 1813, 92 en 1814) sería para el virrey una fuente de constante preocupación (cf. Fisher 1970: 218-221 y Preston Moore 1966: 221).

Según la correspondencia mantenida entre Abascal y el oidor José Baquíjano y Carrillo, se habían verificado durante el proceso electoral incidentes y episodios inquietantes en casi todas las parroquias. Algunos personajes, especialmente abogados y miembros del clero regular y secular habían distribuido previamente listas de electores parroquiales. En la parroquia del Sagrario una de estas listas incluía nombres del todo inaceptables, en cuanto se trataba de sujetos que no eran vecinos de la capital sino que, deta-

[84] Rodríguez Casado, J.A. Calderón Quijano (eds.), *Memoria de gobierno de José Fernando de Abascal y Sousa*, Sevilla, 1947, vol I, p. 118, cit. en Preston Moore 1966: 221.

lle sumamente inquietante, eran originarios de Quito. Considerando, según Baquíjano, que uno de los cerebros ocultos de la estrategia electoral era en aquellos días el fiscal Eyzaguirre, natural de Chile, de donde venía también uno de los síndicos electos, José Gerónimo Vivar, de declarada fe constitucionalista, se tenía la impresión de que el fantasma de las amenazas juntistas del Norte y del Sur merodeaba en esos días por las calles de la capital.

Habían contribuido también a fomentar el desorden ciertos personajes que en las juntas parroquiales intentaron promover la participación electoral de sujetos que carecían de los requisitos exigidos. En la parroquia del Sagrario un sacerdote, Bernabé Tagle, había soliviantado a la multitud sosteniendo la igualdad entre españoles y americanos y la necesidad de que todos, incluida la «plebe», pudieran participar en las elecciones. Lo mismo habían hecho en la parroquia de San Marcelo los abogados Manuel Pérez Tudela y Francisco de Paula Quiroz, este último designado como elector. En el claustro del convento de la Merced, muy cerca de la plaza de armas, el librero Mateo López advirtió ante una multitud que al día siguiente vendrían a votar los «chapetones», y que había que prepararse para recibirlos.

Según Baquíjano, los responsables de los desmanes eran en última instancia Eyzaguirre y sus secuaces, entre ellos el conde de la Vega del Ren, y proponía adoptar medidas drásticas, como el arresto o la expulsión. Su propuesta no fue aceptada. Abascal debió de considerar que no disponía de elementos suficientes como para anular las elecciones y decidió convalidar inmediatamente los resultados aunque no le gustaran, reconociendo la legitimidad de la nueva corporación municipal, que ya el 15 de diciembre sucedió al cabildo anterior. En efecto, los desmanes y presuntas irregularidades denunciadas por el oidor tenían relación con la formación de las candidaturas, aspecto sobre el cual el texto gaditano no decía absolutamente nada. El silencio de la norma hacía difícil denunciar comportamientos y prácticas que pudiesen o debiesen ser consideradas ilegales.

Si bien en algunos lugares (como en Huancané, mencionado antes) la circulación de papeletas con los nombres de los compromisarios o de los electores parroquiales a designar se había convertido en un pretexto para desencadenar pleitos entre faccio-

nes políticamente opuestas, en realidad dicha práctica no estaba formalmente prohibida; al contrario, había sido aconsejada en un bando difundido por el virrey en diciembre de 1812, en el que se sugería que para facilitar el voto cada ciudadano llevase consigo una lista «con los nombres de los electores por quienes quiere votar, la que se leerá públicamente».[83] Se trataba, por lo tanto, de una práctica permitida y legitimada por el carácter público del voto de primer grado, entendido no como un derecho individual sino como un deber corporativo que se cumplía colectivamente.

En lo que atañe a la definición de los requisitos de los ciudadanos-electores, el poder de las juntas parroquiales era absoluto y soberano y no daba lugar a la intervención de la burocracia real. En Ciudad de México, el virrey Venegas, preocupado por el elevado número de votantes y por la circulación de muchas «papeletas de una misma letra», procedió a suspender el proceso electoral tras una sesión de las juntas parroquiales celebrada en noviembre de 1812, y ordenó una inspección sobre las prácticas de verificación de los requisitos realizadas por las mismas juntas.

La inspección no sacó nada en limpio, así es que se intentó alcanzar el objetivo (anular las elecciones) a través de un rodeo: demostrar que dadas las circunstancias (desmanes y tumultos, circulación de papeletas, espacios insuficientes, excesivas aglomeraciones que disturbaban las labores de secretarios y escribanos) las juntas parroquiales habían sido incapaces de mantener el orden y, en consecuencia, la verificación de los requisitos era ilegal. Esta tentativa tampoco tuvo éxito ya que en abril de 1813 el nuevo virrey Calleja, que había reemplazado a Venegas el mes anterior, recibió de la audiencia la autorización a convocar la tan esperada sesión de los electores parroquiales, que por fin pudieron designar a los miembros del nuevo cabildo constitucional (cf. Annino 1988: 745-6).

De cualquier forma, una vez convalidadas las elecciones municipales, Abascal no se resignó y se preparó para poner trabas a su funcionamiento a través de todos los medios posibles. La primera ocasión de conflicto se presentó a propósito de uno de los nuevos regidores electos, Antonio José Buendía, sacerdote de ideas liberales. El virrey organizó contra él una campaña en la prensa,

[83] BNP, SI, D9867, *Expediente sobre nombramiento de electores è instalación del ayuntamiento constitucional (año de 1813), Huancavelica, enero de 1813*, fol. 2r.

sosteniendo repetidas veces desde las páginas del *Verdadero Peruano* que las tradiciones y las leyes se oponían a la designación de un miembro del clero en la municipalidad; a respaldar su posición llegó a comienzos de 1813 un decreto de las Cortes, fechado el 2 de septiembre de 1812, que confirmaba la incompatibilidad entre la calidad de religioso y el empleo en un cargo público. Buendía presentó la renuncia, que fue rechazada por la municipalidad, circunstancia que acrecentó la hostilidad del virrey, exasperado aún más por el tono del escrito que el ayuntamiento envió a las Cortes. Tras dar cuenta del desarrollo de la elección, prometer lealtad absoluta a la Constitución y agradecer por el derecho concedido al pueblo a elegir sus representantes, los alcaldes y regidores, con evidente referencia a las actitudes de Abascal, criticaban duramente al gobierno despótico que en un pasado nefasto había reducido a los americanos «en un estado de nulidad», despojándolos de sus derechos fundamentales (PERALTA 2001: 41-43).

En mayo el virrey envió al secretario de Estado, encargado del gobierno de las provincias de ultramar, un oficio reservado en el que daba cuenta de las crecientes dificultades con distintas municipalidades, de Cusco, Puno, Arequipa y especialmente la capital. El pleito relativo a los requisitos del regidor Buendía y a su renuncia estaba asumiendo un creciente relieve, puesto que más allá del hecho específico, la cuestión remitía a problemas sustanciales. El virrey refería que contra su explícito parecer y a pesar de la opinión del fiscal de la audiencia don José Pareja, la municipalidad había decidido mantener en su cargo al sacerdote mientras no llegara respuesta a la pregunta elevada al Soberano Congreso sobre si el decreto de octubre, recibido cuando las elecciones ya habían terminado, podía tener efecto retroactivo y aplicarse también a Buendía. Abascal reiteró que el sacerdote debía dimitir y al mismo tiempo recordó la obligación de la corporación municipal de avisarle cuando habían de tratarse temas cruciales fuera de las cuestiones meramente económicas, «a fin de pasar a presidirlo». Por último, recomendó que «se abstuviese de dirigir consulta algunas a la Corte *[sic]* sin mi subscripción».[86]

[86] *El Virrey Abascal da cuenta, con caracter reservado, de haber cursado directivas al cabildo de Lima para contenerlo dentro de los límites prevenidos por la Constitución*, en CDIP 1972, XXII, 1, p. 301.

En nombre de toda la corporación, el alcalde de primer voto José Cabero y Salazar respondió confirmando la intención de mantener en su cargo a Buendía, siguiendo el parecer del procurador José Gerónimo Vivar (nacido en Chile y, según Abascal, «uno de los facciosos de esta ciudad»), sin tener en cuenta la opinión contraria del otro síndico procurador de la municipalidad, Francisco Arrese. Según Arrese, era en cambio oportuno obedecer a las Cortes y aceptar la renuncia del sacerdote, sobre todo porque el decreto en cuestión no corregía disposiciones anteriores sino que confirmaba normas precedentes del derecho civil y canónico que prohibían a los clérigos ejercer funciones de justicia y participar en organismos conciliares de gobierno.

Respecto al segundo punto de la comunicación de Abascal, Cabero aseguró que nunca en el pasado habían tratado y tampoco en el futuro tratarían cuestiones que estuvieran más allá de sus competencias sin avisar al virrey. En cuanto al último problema, relacionado con la petición enviada a las Cortes, el que más interesaba a ambos contendientes, el alcalde aclaró que se había procedido teniendo en cuenta por una parte el mandato constitucional de asumir iniciativas útiles para la ciudad, y por otra una serie de disposiciones reales (del 27 de mayo de 1568, del 15 de septiembre de 1802, del 3 de mayo de 1806) que lo autorizaba a actuar de tal manera; por último, se remitía a la práctica que esa municipalidad «había observado de tiempo inmemorial dirigiendo sus preces al Monarca sin que las rubricasen ni contradijesen [sus] antecesores».

La intención del virrey de interferir en las comunicaciones directas entre el cabildo y el soberano entraba a cuestionar uno de los privilegios más codiciados y celosamente custodiados. Aunque muy pronto se había puesto en tela de juicio el derecho de los cabildos americanos a constituir Cortes o juntas provinciales y posteriormente se les había negado lisa y llanamente tal derecho, sin embargo siempre se les había reconocido el derecho político de representación ante el rey, es decir la posibilidad de presentar peticiones al soberano sin someterse al control previo de la burocracia real; más aún, las principales ciudades habían mantenido durante largos períodos un procurador cerca de la Corte de Madrid, a fin de defender mejor sus derechos. ¿Acaso ahora, cuando Cádiz proclamaba una igualdad de la que los criollos esperaban una

extensión de sus derechos y autonomías, se quería proceder en un sentido diametralmente opuesto?

Para dar fundamento y legitimidad a su acción, en un momento en que el contexto general no podía ser más inestable y precario, el alcalde apelaba a los derechos y poderes contemplados por la nueva Constitución, pero también a los privilegios antiguos de que había gozado el cabildo de Lima en diferentes períodos, en el siglo XVI y en los primeros años del XIX, cuando la «reconquista» borbónica había estimulado indirectamente la actividad de los organismos territoriales controlados por los criollos y las necesidades financieras habían vuelto a la Corona disponible a concesiones en materia de exenciones y privilegios.[87] Especialmente densa de significado era la evocación del «tiempo inmemorial», ya que por un lado ello permitía sobrepasar y casi ridiculizar el poder del virrey, efímero y no autónomo, y por otro evocaba claramente uno de los elementos básicos del autonomismo criollo, sobre el que se fundaba además la tradición del gobierno moderado, es decir, la idea según la cual los reinos americanos gozaban de derechos que derivaban de haber sido «reinos», entidades dotadas de leyes propias y de señores naturales aún antes de la conquista española.

El virrey concluyó su relación de mayo de 1813 al secretario de Estado exhortándolo a vigilar el «criminal abuso» con que algunos descontentos querían adaptar a sus siniestras ideas los santos preceptos de la Constitución, que en cambio deberían llenarles de agradecimiento y amor por la generosa madre patria. Entre los ingratos cuya actividad sediciosa había que someter a estricto control, según Abascal, se hallaba ciertamente el grupo de constitucionalistas, quienes habían comenzado a presionar desde Cusco generando tensiones desde el día mismo en que había llegado la Constitución.

La impaciencia de los cusqueños se debía, como escribieron los autores de un *Memorial* presentado a la audiencia local y firmado por 32 vecinos entre los cuales destacaba Ramírez Arellano, a que la misma Constitución ordenaba que en el último mes del año el pueblo ejerciera su «autoridad originaria» trasmitiéndola a los alcaldes, regidores y síndicos a los que debía elegir; aquel pueblo que

[87] Respecto al contenido de las Cédulas reales de 1802 y de 1806, cf. Moore 1966: 184-188.

—añadían los firmantes del documento— ya «conoce su dignidad, respira con honor aquel aire de la libertad justa, sacude ese abatimiento que en su servil sopor le hizo abandonar sus derechos».[88]

Acaso una cierta cautela, comprensible en el momento en que se dirigían a la máxima autoridad colonial en Cusco, aconsejó utilizar el término «autoridad» en lugar de soberanía, pero el concepto estaba claro. El ayuntamiento, cuya elección se quería apresurar lo más posible, no era meramente un organismo administrativo, sino más bien el instrumento mediante el cual el pueblo, no el pueblo genérico sino el concreto y definido pueblo de Cusco, transfería, delegaba a través del mecanismo electoral aquella parte de autoridad-soberanía que le pertenecía originariamente, se trataba de una institución representativa y, por lo tanto, política. Incluso la elección del adjetivo con que se definía la autoridad no era casual. Los términos 'pueblo' y 'autoridad/soberanía' seguían teniendo significados ambiguos, y comenzaban también a manifestar todo su potencial de ruptura.

En febrero de 1813 se celebraron por fin las elecciones del nuevo ayuntamiento, que contaron con una vasta participación popular: aquella «plebe ignorante» que no había podido conseguirse ejemplares del texto constitucional, escasos y costosos, demostraba de cualquier modo su entusiasmo enarbolando fragmentos escritos de la Constitución.[89] Las juntas parroquiales se reunieron en las principales iglesias de la ciudad y los vecinos fueron convocados con carteles y bandos públicos. En vísperas del esperado día circularon rumores de que los constitucionalistas querían ganar las elecciones a toda costa y que con tal objetivo distribuían anticipadamente las listas con los nombres a votar, especialmente en la parroquia de la Compañía;[90] estos rumores llevaron a Manuel

[88] *Memorial de 1812*, Cusco, 14.12.1812, firmado por 32 vecinos, en CDIP 1971b: III, 6, p. 193-195.

[89] *Nota del ayuntamiento del Cuzco al virrey de Lima*, Cusco, 26.2.1813, en CDIP, 1971b: III, 6, p. 188.

[90] *Memoria exacta e imparcial de la insurrección que ha experimentado la provincia y capital del Cuzco en el Reyno del Perú en la noche del 2 al 3 de agosto del año pasado de 1814, con expresión de las causas que la motivaron, de las que influyeron en su duración y de las que concurrieron a restablecer el orden público; formada de orden del gobierno de esta provincia por D. Manuel Pardo, regente de su Real Audiencia, en cumplimiento de la Real determinación de 31 de julio del año de 1814*, Cusco, 1.4.1816, en CDIP 1971b: III, 6, p. 259.

Pardo, miembro de la audiencia, a pedir al intendente interino Mateo García Pumacahua la detención de los presuntos jefes del complot, Ramírez Arellano y Manuel Borja.[91]

El día de la elección, los vecinos reunidos en el claustro de la iglesia se negaron a votar hasta que los dos detenidos no fueran puestos en libertad, a lo que accedió Pumacahua a fin de que las elecciones se celebraran regularmente. Éstas arrojaron un resultado bastante sorpresivo: incluso en la junta parroquial más importante, la Matriz de los Españoles, donde se podía esperar razonablemente una victoria de los elementos moderados, cuatro de los cinco electores designados pertenecían al partido constitucionalista.

Al domingo siguiente, 14 de febrero, sesionaron los veinticinco electores de las diez parroquias de la ciudad (cuatro de ellos eran miembros de la nobleza indígena)[92] y eligieron el nuevo cabildo; para el cargo de alcalde de primer voto se debió realizar una segunda vuelta entre el ex diputado Manuel Galeano, apoyado por la audiencia, y Martín Valer, candidato de los constitucio-

[91] Acta de la sesión del cabildo del 1.3.1813, en CDIP 1971b: III, 6, p. 33. Mateo García Pumacahua, indio, cacique y gobernador del pueblo de Chincheros (partido de Cusco), a la cabeza de las tropas reclutadas en su cacicazgo, fue uno de los principales protagonistas de la represión de la rebelión de Túpac Amaru; por sus méritos y por su lealtad a la Corona fue nombrado coronel del regimiento de milicias de infantería de «indios nobles patricios» del Cusco, brigadier de infantería de los Ejércitos Reales y, además en septiembre de 1812, intendente y presidente interino de la audiencia del Cusco. Ocupaba entonces dicho cargo al momento de la llegada de la Constitución y de las elecciones del primer ayuntamiento constitucional, y fue criticado en repetidas ocasiones por los constitucionalistas, que lo consideraban «bondadoso pero inepto» (cf. CDIP 1971b: III, 6, p. 41). El 26.4.1813 renunció a su cargo y fue sustituido por Martín Concha, quien asumió antes del mes de diciembre, cuando se celebraron las elecciones municipales. A propósito de esta compleja figura *cf.*, entre otros, HÖNEFELDT 1982: 41-54.

[92] Deduzco la pertenencia étnica de los nombres, lo que significa que en realidad la presencia indígena podía ser aún más consistente. Los cuatro electores eran Francisco Chillitupa, Agustín Huamantupa, Marcelo Rimachimayta y Juan Mariano Tisoc Sayritupa. Francisco Chillitupa pertenecía a un linaje de gran importancia y de tradición realista: en la época de la rebelión tupamacarista Juan Ambrosio Pumagaallpa Garcés Chillitupa era alcalde de los indios nobles de las ocho parroquias del Cusco y cacique gobernador de varios *ayllus* en el pueblo de Oropesa, partido de Quispicanchis (intendencia de Cusco); cf. SALA I VILA 1996: 100. Entre los regidores electos aparecían los nombres de Juan Guallpa (que se firmaba «Inga» y así se lo denominaba en las actas del ayuntamiento, pese a la prohibición de Arechc), Francisco Huamantupa y Juan Mariano Tisoc Sayritupa; cf. *Libro de Actas del Cabildo del Cuzco, año 1813-1815*, en CDIP 1971b: III, 6, pp. 28-32.

nalistas; ganó el segundo y los constitucionalistas obtuvieron también el alcalde de segundo voto, la mayoría de los regidores y los dos procuradores síndicos, uno de los cuales era el mismo Ramírez Arellano.[93]

El nuevo organismo, convertido en el soporte institucional de los constitucionalistas, asumió inmediatamente gestos polémicos con las autoridades «aspirando a hacerse superior a ellas».[94] Ramírez Arellano recordó al intendente Mateo García Pumacahua el carácter interino de su mandato, obteniendo en cambio la promesa de que en cuestiones de una cierta relevancia no se procedería sin consultar a los alcaldes y regidores. De las primeras actitudes de insolencia pública en la sede de la audiencia —ocupar los lujosos canapés de terciopelo bordados de oro en vez de los escaños señalados por el ceremonial y descuidar maliciosamente el saludo con la debida deferencia, omitiendo la «política de genuflexión y sombrero»[95] — se pasó a la intervención en cuestiones que se hallaban fuera de las competencias del cabildo, como los nombramientos de los nuevos subdelegados de Cusco y Abancay.[96]

En los meses siguientes los choques se fueron intensificando, se sumaban acusaciones y contraacusaciones, arrestos, fugas, puestas en libertad, conflictos armados, conjuras verdaderas o presuntas. Entre tanto se celebraron, a fines de 1813 y de 1814, las elecciones parciales del cabildo, que confirmaron, entre crecientes tensiones, el rol hegemónico de los constitucionalistas en el seno del organismo. En agosto de 1814 se llegó al enfrentamiento directo cuando José Angulo, uno de los presuntos líderes de un complot denunciado en octubre de 1813, ordenó la detención del intendente Martín Concha y de cuatro oidores, acusados de múltiples infracciones a la Constitución. Tras lo cual el ayuntamiento, el cabildo eclesiástico encabezado por el obispo José Pérez Armendaris y

[93] Cf. Peralta 1996a: 110-112. Las actas de las elecciones de febrero de 1813, diciembre de 1813 y 1814 están reproducidas en CDIP 1971b: III, 6, pp. 23-32, 49-52, 98-103.

[94] *La Real Audiencia del Cuzco informa lo conveniente sobre la insurrección que acaba de experimentarse en aquella provincia con terrible contagio de otras*, Cusco, 21.4.1815, en CDIP 1971b: III, 6, pp. 166-167.

[95] CDIP 1971b: III, 6, p.167 y *Notas del Ayuntamiento del Cuzco al Virrey de Lima*, Cusco, 26.2.1813, en CDIP 1971b: III, 6, p. 186.

[96] Acta de la sesión del Cabildo del 11.10.1814, en *Libro de Actas del Cabildo del Cuzco, años 1813-1815*, en CDIP 1971b: III, 6, p. 81.

la diputación provincial aprobaron la asunción de José Angulo como comandante militar de la ciudad y la formación de una junta protectora de gobierno, compuesta por don Mateo García Pumacahua, don Luis Astete y don Juan Tomás Moscoso.[97]

Hasta ese momento, según el oidor Pardo, se habría podido restablecer el orden fácilmente, ya que las exigencias de los insurgentes se limitaban a la sustitución de funcionarios considerados despóticos y corruptos. En un mensaje al pueblo de Cusco escrito el 16 de agosto, José Angulo, tras reiterar su lealtad a la Constitución, al amado soberano Fernando VII, a las Cortes soberanas y a la Regencia del reino, afirmaba que las buenas leyes no habían sido aplicadas por los gobernantes enviados desde la Península, inspirados por el más atroz despotismo, contra el cual era imposible reclamar y pedir justicia a causa de las enormes distancias y porque los americanos estaban obligados a transmitir sus protestas a través de los mismos opresores. El movimiento que encabezaba —añadía Angulo— no era una «sedición» sino una «sublevación», justa y necesaria cuando los magistrados abusan del poder que les otorga la ley y se consideran superiores a ella, y cuando oprimen a «los pueblos» y sus delitos quedan impunes por la lejanía o la debilidad de las autoridades superiores. Concluía afirmando resueltamente que si alguien se atreviese a tomar las armas contra la ciudad y la provincia de Cusco recurriría a toda la fuerza armada que la divina Providencia le había confiado y al valor de los ciudadanos de Cusco, de acuerdo con las leyes y con el derecho natural por el que es legítima la guerra provocada por una injusta agresión.[98]

[97] La inclusión en la junta de gobierno de Pumacahua, que se había pasado a posiciones favorables a los constitucionalistas, se debería sobre todo a su influencia sobre la población indígena; por lo demás, los liberales constitucionalistas tenían con él una actitud de escasa consideración. El mismo Pumacahua, en una relación al virrey, anotaba que eran muchos los que «aborrecen mi graduación, [...] desconocen mis servicios, [...] odian mi mando por mi naturaleza índica» (CDIP 1971b: III, 6, p. 205). V. Peralta Ruiz (1996a: 122) contradiciendo lo afirmado por H. Bonilla a propósito del apoyo incondicional a la junta por parte del municipio sostiene que los miembros del cabildo se negaron a participar en la junta tras una incertidumbre inicial, distanciándose gradualmente de los rebeldes a partir de aquel momento. De hecho la composición definitiva de la junta no incluye a miembros del cabildo (cf. Bonilla, Chaunu, Halperin, Vilar, Spalding, Hobsbawm 1981: 45).

[98] *Manifiesto de José Angulo al pueblo del Cuzco*, Cuzco, 16.8.1814, en CDIP 1971b: III, 6, pp. 212.

La situación degeneró rápidamente, también a causa de la decisión de Abascal de responder con la acostumbrada inflexibilidad. En septiembre el virrey recibió un *Mensaje de la ciudad de Cuzco* (del que no se conocen con exactitud los autores) cuyo tono y contenidos delataban una abierta ruptura: España era la «impía madrastra», los españoles infames y cobardes sometidos al yugo del déspota europeo, interesados solamente en despojar a América de sus riquezas y empleos. El mensaje terminaba con un reto: si las tropas realistas atacaban la ciudad, 300 mil incas, señores de aquel suelo, ocuparían las cumbres circundantes. «Nosotros no vivimos si no establecemos nuestra libertad: ya se acabó la infamia de nuestra esclavitud»[88].

El 5 de octubre, Angulo, ahora apoyado abiertamente por Ramírez Arellano, asumió el cargo de gobernador-presidente jurando la Constitución, pero afirmando al mismo tiempo que no acataría órdenes del virrey que no considerara justas. En diciembre se celebraron con dificultades las elecciones municipales; dada la situación y para evitar desórdenes no se reunieron las juntas parroquiales, sino que fueron convocados los electores parroquiales del año anterior, muchos de los cuales, sin embargo, se negaron a participar en un acto que consideraban ilegal. Tan sólo en marzo del año siguiente, 1815, Angulo consiguió nombrar al último alcalde constitucional de Cusco, José Mariano Ugarte. Esta elección marcó el fin del control del cabildo y del espacio urbano por parte de los constitucionalistas, y el comienzo del fin del proyecto revolucionario. Los revolucionarios habían enviado tropas en dirección de La Paz, Huamanga, Puno y Arequipa; esta última cayó tras una tentativa de resistencia: el intendente Moscoso fue hecho prisionero, enviado a Cusco y ajusticiado.

Nuevamente, como en la época de Túpac Amaru, a medida que la rebelión se iba extendiendo se radicalizaba y asumía un creciente carácter antiespañol y anticriollo. Por lo que gradualmente fue disminuyendo la participación de criollos y mestizos, descontentos por las repetidas peticiones de donaciones «voluntarias» para financiar el movimiento, y ya convencidos de que, como señaló un anónimo observador, la revolución y la guerra estaban

[88] *Mensaje de la ciudad del Cuzco al Virrey de Lima*, Cusco, 17.9.1814, en CDIP 1971b: III, 6, pp. 216-220.

persiguiendo como enemigo a cualquier persona que tuviese propiedades que perder (Fisher 1970: 230). Tras los percances iniciales, las tropas realistas acabaron por imponerse: el 18 de marzo de 1815, en la batalla del río Humachiri, Angulo y Pumacahua fueron capturados y poco después ajusticiados. El 25 de marzo los realistas entraron a Cusco, donde todas las instituciones civiles y religiosas se preparaban para recibir a los vencedores proclamando su «lealtad, amor y adhesión a la sagrada causa del rey»; con todo, pocas horas después el ayuntamiento fue clausurado y los oidores reintegrados en sus puestos.

Como escribe Pardo en su *Memoria*, la victoria no significaba pacificación: «la guerra —observa— se ha declarado en sus corazones, y no hay ejemplar de uno verdaderamente arrepentido en esta especie de delitos». La derrota de los rebeldes se debió por una parte al celo y determinación de Abascal y, por otra, al resurgimiento en pleno conflicto de las antiguas rivalidades entre provincias, por ejemplo entre Huamanga y Huánuco, que no se integraron a la rebelión. Pardo aconsejaba que se seleccionara personal del clero a la altura de las circunstancias y que se disolvieran todas las milicias: era absolutamente necesario —afirmaba— «que las guarniciones de América estén en las manos de europeos».[100]

La cuestión de la justicia

En el oficio reservado de mayo de 1813 Abascal señalaba también la tensa situación que reinaba en Arequipa, donde surgían conflictos entre el intendente José Gabriel Moscoso y el ayuntamiento, el cual acabó por «despojar del mando de la ciudad» al funcionario.[101] El virrey desaprobó sin miramientos el comportamiento de la municipalidad, que a su parecer había actuado al margen de sus competencias legales y constitucionales, dando un pésimo ejemplo a las otras ciudades. En una carta enviada al intendente Moscoso y a través suyo al ayuntamiento de Arequipa, Abascal se apresuró a declarar que la elección del nuevo organismo municipal no cuestionaba la autoridad del intendente, al cual le corres-

[100] *Memoria exacta e imparcial...*, en CDIP 1971b: III, 6, pp. 268-270.
[101] *El Virrey Abascal da cuenta, con carácter reservado...*, en CDIP 1971b: III, 6, p. 301.

pondía, en calidad de «jefe político», la tarea de presidirlo y vigilar su actividad, atendiendo a que cumpliese con las múltiples labores que le confiaba la Constitución.[102] Para ser más claro y reafirmar las razones de su llamada de atención, Abascal adjuntó el texto del parecer del fiscal de la audiencia don José Pareja; el magistrado delineaba el escenario de las relaciones que, sobre la base de las normas vigentes, debían existir entre los funcionarios de la Corona y la municipalidad, y manifestaba una cierta preocupación por la situación que se estaba configurando.

Principalmente, el fiscal afirmaba que hasta que no se efectuara la nueva demarcación del territorio español en América, en consideración de las particulares circunstancias en que se hallaba la monarquía y de las grandes distancias que separaban estas regiones del gobierno central, era conveniente mantener el antiguo orden territorial y que las intendencias siguieran existiendo, cada una con su capital; para decirlo con una feliz metáfora usada por Pareja, convenía que «los satélites continúen girando en la órbita de su respectivo planeta». Puesto que sólo el gobierno central podía ordenar la destitución del intendente, y dado, por otra parte, que su presencia no es incompatible con la municipalidad, la decisión del cabildo de Arequipa resultaba inconveniente e inmotivada.

La permanencia de las intendencias era necesaria —explicaba el fiscal— porque los nuevos ayuntamientos podían gobernar únicamente en las localidades en que habían sido constituidos y dentro de los márgenes de competencias contemplados por la Constitución, es decir sólo «en sus respectivas poblaciones para los precisos puntos designados en su título»; en consecuencia, en una provincia cualquiera donde hubiera cinco o más pueblos, ya que también era necesario tener presente que cada ayuntamiento era independiente de los otros, se habría creado en la administración una «monstruosidad» al no haber un jefe común, un centro que garantice las decisiones de cada uno.

El fiscal dictaminaba luego que «en quanto al Exercicio de la Jurisdicción contenciosa» debían «continuar exerciendola los Al-

[102] BNP, SI, D9963, *Expediente sobre el recurso presentado por el subdelegado de Moquegua para que se le haga conocer el Reglamento sobre el funcionamiento de ayuntamientos. Arequipa, mayo 17 de 1813*. Los primeros dos documentos del legajo se refieren precisamente al pleito entre la municipalidad de Arequipa y el intendente Moscoso.

caldes constitucionales, Tenientes, de Letras, y subdelegados» hasta que no se nombrara a los respectivos jueces. Para comprender las afirmaciones de Pareja es necesario recordar que la Constitución introducía importantes novedades en materia de administración de justicia. Se restaba todo poder en esta materia a los intendentes y subdelegados y se otorgaba exclusivamente a los tribunales la facultad de aplicar las leyes en los pleitos civiles y penales; se creaba en Madrid un organismo central, el Supremo Tribunal de Justicia (art. 259) y una serie de audiencias cuyo número y extensión se definiría una vez que se completara la demarcación del territorio español (a la que se refería el art. 11). Cada audiencia se articulaba en una serie de circunscripciones menores (partidos), de tamaño y población lo más equivalente posible, a la cabeza de los cuales se nombraría un juez de letras (art. 273).

La Constitución dividía entonces el aparato burocrático colonial en dos sectores: por un lado los intendentes y los subdelegados, o jefes políticos, responsables del gobierno y de la administración en general, y por el otro los jueces, responsables de la aplicación de la jurisdicción contenciosa en los ámbitos civil y penal. Cabe destacar que había dispuesto también que los alcaldes constitucionales, además de ejercer de jueces conciliadores en materia civil (art. 282), mantuvieran las facultades jurisdiccionales «así en lo contencioso como en lo económico», cuya extensión sería definida por leyes posteriores (art. 275).[103]

Las dificultades generadas por la crisis de la monarquía, la guerra en curso y las estrecheces financieras demoraban la construcción del nuevo aparato judicial; para que pudiera funcionar era necesario definir previamente con claridad las nuevas circunscripciones judiciales contempladas por el texto gaditano, tarea que en muchas regiones americanas ni siquiera se llevó a cabo. Lo consiguió el tenaz Abascal, quien el 31 de julio de 1814 comunicó al secretario de Estado correspondiente que la diputación provincial,

[103] F. Morelli (2001: 305) anota que sobre la cuestión de la administración judicial no hay un estudio detenido de los debates en las Cortes, lo que permitiría entender mejor la lógica de algunas decisiones. De todas formas plantea como hipótesis lo siguiente: dado que para los constituyentes gaditanos el poder municipal no formaba parte del aparato estatal, la acumulación de funciones administrativas y judiciales en manos de los funcionarios municipales no violaba el principio de la separación de los poderes.

en colaboración con la audiencia y de acuerdo con lo establecido por la ordenanza real del 6 de mayo de 1813, había dado por cumplida su labor. El territorio dependiente de la Audiencia de Lima fue dividido en nueve provincias (Lima, Tarma, Arequipa, Huamanga, Huancavelica, Trujillo, Guayaquil, Chiloé y Maynas), correspondientes en general a las intendencias; cada una de ellas fue dividida a su vez en partidos (análogos a los ya existentes) y en juzgados de primera instancia, en los que debía nombrarse un juez de letras. En total se trataba de 50 partidos y 56 juzgados.[104] El laborioso virrey aún no sabía que Fernando VII había vuelto al trono y abrogado la Constitución, volviendo completamente inútil su trabajo.

Entre tanto, sin embargo, las Cortes habían aprobado a partir de octubre de 1812 algunas normas provisorias, aquellas a las que aludía el fiscal Pareja: un decreto del 9 de octubre establecía que hasta que no se efectuara la nueva división en partidos y no se nombrara a los jueces de letras, todas las causas civiles y penales serían conocidas en primera instancia por lo subdelegados, o bien en su ausencia por los alcaldes constitucionales de los pueblos, que en la práctica actuarían como los anteriores alcaldes ordinarios (arts. 1 y 3), los cuales en la época colonial ejercían el cargo de oficiales judiciales de primera instancia, además de desempeñar funciones administrativas.[105] El fiscal Pareja concluía su dictamen reiterando que en materia de gobierno y justicia no se debían introducir novedades antes de que se nombraran los jueces y los jefes políticos. Pero la situación era sumamente fluida y la aplicación, aunque parcial, de la Constitución, ya había cambiado profundamente el escenario. Los funcionarios de la Corona no atinaban a entender el sentido de tales cambios, especialmente de los nuevos y amplios poderes que el texto gaditano otorgaba a las municipalidades; en algunos casos intentaban por todos los medios conser-

[104] *El Virrey Abascal informa acerca de la distribución de los partidos y juzgados de las siete intendencias*, 3-7-1814, de Abascal al secretario de Estado y de la gobernación de ultramar, en CDIP 1972: XXII, 1, pp. 320-321.

[105] Citados en Morelli 2001: 306, n. 83. Al respecto cf. además Annino 1999b: 168 y 173; y en particular Annino 1995a: 220 y nota 70. Los alcaldes de españoles tenían jurisdicción ordinaria en primera instancia en todos los asuntos civiles y penales de su territorio; sus sentencias se apelaban ante el corregidor y luego ante el subdelegado; los alcaldes de naturales tenían competencias mucho más limitadas.

var sus posiciones de poder y privilegio, a veces con el apoyo de sectores de notables locales, o bien se dedicaban a presionar inútilmente a las autoridades superiores.

En Huánuco (intendencia de Tarma) el ayuntamiento se quejaba de que el subdelegado Diego García despojaba constantemente a esta instancia de los poderes que la Constitución, «sabia e admiranda en el Orbe», le atribuía a la municipalidad.[106] Dicho funcionario —escribía el procurador del cabildo— no respetaba ni la nueva Constitución ni las Leyes de Indias y pretendía ejercer su autoridad en exclusiva, para poder dedicarse tranquilamente a sus comercios y negocios, incluso los que eran ilegales; entre éstos se mencionaba por ejemplo la distribución forzosa de mercancías a los indígenas del partido, lo que el año anterior (1812) había provocado la espantosa revolución de los indios, que al no soportar las vejaciones del reparto habían intentado vengarse con sus propias manos. Era tal la arrogancia de García que había llegado incluso a afirmar públicamente que contaba con amigos poderosos en la ciudad y que podía disponer de «dinero bastante para comprar la justicia».

El subdelegado de la villa de Moquegua (intendencia de Arequipa), incapaz de darse cuenta cabalmente de la situación que se había creado tras las elecciones municipales, apelaba a las tranquilizantes conclusiones del fiscal Pareja («no se haga novedad alguna») entendiendo mal su significado. En una carta enviada al intendente Moscoso, José Antonio Bustamante se quejaba de que los miembros de la nueva municipalidad —todos ellos «amigos, parientes, y paisanos, y yo forastero»— se repartían entre ellos los cargos, excluyéndolo completamente del gobierno de la ciudad. En una primera sesión se había alcanzado con dificultad un acuerdo, que el funcionario aceptaba «en obsequio de la paz y de la armonía que tanto encargan las Leyes»: en materia de jurisdicción contenciosa civil y penal, los dos alcaldes electos y el subdelegado compartirían los mismos poderes y competencias; en lo que respecta a la administración de las aguas, los primeros tendrían com-

[106] BNP, SI, D250, *Expediente sobre los poderes que se han dado al Regidor Juan Sanchez y al síndico procurador D. Guillermo Zevallos, para que en nombre del ayuntamiento de Huánuco declaren las facultades y autoridad otorgadas a este organismo por las Cortes españoles. Lima, abril 28 de 1813.*

petencias al interior del núcleo urbano y el segundo en el territorio aledaño; con relación a las demás esferas de la actividad de gobierno de la ciudad, «político y económico», los tres tendrían las mismas responsabilidades y poderes.

Después de algunos días, sin embargo, en el curso de una segunda sesión de la que el funcionario debió ausentarse por razones de trabajo, el acuerdo quedó anulado, ya que los alcaldes y regidores se habían repartido entre ellos todos los cargos administrativos de la ciudad, dejando al subdelegado en una situación que provocó risas y burlas. En tal circunstancia, se preguntaba Bustamante si no podía controlar las peleas de gallos, ni se encargaba de la distribución de las aguas de regadío, ni inspeccionaba las escuelas y hospitales, mercados y cárceles, ni verificaba los pesos y medidas, «de qué me sirve el título de Gobernador Subdelegado? Qué significa tan pomposo cargo?». ¿Y de qué le servían los méritos ganados por mantener el partido «en la más feliz quietud» y en obediencia absoluta al soberano, conservando la dignidad del cargo sin recurrir a engaños y subterfugios y gastando de su propio bolsillo? Al parecer, por ello consideraba especialmente enojoso la pérdida de los diez pesos mensuales que cobraba como juez de gallos, único ingreso fijo e indispensable en su opinión para mantener el decoro que hacía respetable a una autoridad. En cuanto a la administración de las aguas, en el pasado se había decidido otorgar competencia exclusiva en la materia al subdelegado porque, dadas las relaciones de parentela entre los potentados de la ciudad, si se hubiera confiado la gestión del agua a uno de ellos, en los momentos de escasez sólo los más poderosos y bien relacionados habrían podido disponer de ella.

Lima no pudo hacer más que responder recordándole que ya no existían cargos como juez de agua o alcalde provincial, ya no aparecían en el texto de la Constitución, y aprobando el comportamiento de la municipalidad, cuyos miembros eran ahora los únicos autorizados, mejor dicho obligados, a encargarse de las distintas tareas de administración de la ciudad.[107]

Vemos entonces que la Constitución extendía las municipalidades a una gran cantidad de sujetos colectivos. Los breves y

[107] BNP, SI, D9963, *Expediente sobre el recurso presentado por el subdelegado de Moquegua...*

tumultuosos plazos en que realizaban tales innovaciones y las tendencias autonomistas de los pueblos habían impedido que se estableciera una clara línea de subordinación jerárquica entre los municipios y la cadena de la administración estatal, a la que debía corresponder la tarea de supervisar la actividad de los organismos municipales. Entre el jefe político (es decir, el intendente o el subdelegado responsable del poder ejecutivo en las respectivas circunscripciones territoriales) y los distintos organismos municipales diseminados en el territorio se interponía a menudo demasiada distancia como para que el primero pudiera controlar o verificar efectivamente la actuación de los segundos. En este marco iba asumiendo una importancia notable la cuestión de la administración de justicia. Las normas provisorias reconocían aún a los subdelegados una parte de las competencias que éstos poseían anteriormente; pero el hecho de que la Constitución los marginara completamente, en el vacío creado por la imposibilidad de realizar cabalmente la reforma del sistema judicial, llevó a los alcaldes constitucionales a hacerse de poderes aún más amplios de lo establecido por las normas. Éstos terminaron así por socavar y restar más legitimidad aún a la autoridad de los funcionarios de la Corona, asumiendo o conservando la prerrogativa de juzgar en primera instancia cuestiones concernientes a casi todos los ámbitos de la vida económica y social de las comunidades locales.

La decisión de los constitucionalistas de Cusco de apresurar en lo posible la elección del nuevo ayuntamiento se debía también al hecho de que, como escribieron en el *Memorial* de 1812 que hemos mencionado antes, el pueblo ya estaba consciente de poseer una «autoridad privativa», un derecho exclusivo y privilegiado que le permitía transmitir la jurisdicción ordinaria a alcaldes y regidores.[108] El encargado del recaudo de los diezmos de Guancabamba (partido de Piura, intendencia de Trujillo) advertía de la inminente explosión de una revuelta indígena desencadenada por el contagio del «libertinaje de los tiempos», ya que a los indios se les hacía creer que la facultad de nombrar a los jueces le pertenecía al pueblo, no a las autoridades legítimas.[109]

[108] *Memorial de 1812*, cit. en CDIP 1971b: III, 6, p. 194.

[109] BNP, SI, D9737, *Expediente sobre la querella criminal instaurada entre Vicente Valdivieso, arrendatario de diezmos de la provincia, contra D. Silvestre Adriánzen*

En Azángaro (intendencia de Puno) fue elegido un ayuntamiento compuesto en su mayoría por «indios leales» que habían vivido siempre «sirviendo al soberano» y unos pocos españoles, cuya presencia en el vecindario no llegaba a las ocho familias. Una de las primeras medidas de la nueva municipalidad fue exigirle al subdelegado la inmediata presentación de los títulos de propiedad de las tierras comunales usurpadas en el pasado. En un oficio enviado al virrey, los miembros del cabildo afirmaban con orgullo que la humillación y el desprecio de que habían sido víctimas no podrían ser tolerados nunca más, porque los indios constituían ahora «otra gerarquía», podían ser elegidos regidores para velar por el orden público, controlar los bienes de la parroquia de los cuales hasta hace un tiempo los funcionarios eran árbitros absolutos y defender los justos derechos del «desvalido Indio, oprimido siempre».[110]

Tampoco ayudaba a la credibilidad de los funcionarios el clima general de confusión e incertidumbre. En octubre de 1814, en Cusco, el intendente, los miembros de la diputación y de la nueva municipalidad se reunieron para discutir sobre cómo subrogar a los jueces que faltaban en la audiencia local, pero no supieron definir claramente quién poseía la competencia en esta materia; Lima no aportaba soluciones, dado que el mismo virrey afirmaba no tener poder en dicha esfera.[111]

Los conflictos entre organismos municipales y funcionarios de la Corona no eran los únicos elementos de tensión. Se producían otros conflictos por el hecho de que los ayuntamientos fueran iguales e independientes entre sí, lo que terminaría por generar una «monstruosidad», como decía el fiscal Pareja. La multiplicación de los ayuntamientos y las competencias que de hecho o de derecho se atribuían en materia de justicia, estaban generando, en efecto, una fuerte tensión entre la ciudad y el campo, es decir entre las antiguas capitales y demás ciudades dotadas de cabildo por

y Francisco García y otros españoles y naturales, por la sublevación a mano armada contra la persona de José Manuel Guerrero, Piura, 2 de setiembre de 1812, cit. en Hünefeldt 1982: 162.

[110] BNP, SI, D656, *Expediente sobre la queja presentada por el pueblo de Azángaro para que el gobierno virreynal ponga término a los desmanes que comete el subdelegado Escobedo,1812-1813*, cit. en Hünefeldt 1982: 161-162.

[111] En CDIP 1971b: III, 6, p. 82.

una parte y los nuevos municipios rurales por la otra; la creación de éstos terminó por despojar a los alcaldes de las ciudades de una parte consistente de los poderes jurisdiccionales que habían ejercido sobre el territorio circundante.

Se trata de un problema sobre el que Annino ha llamado la atención en numerosas ocasiones y que ha sido ampliamente documentado por Morelli en lo que respecta al área correspondiente al actual Ecuador, en aquella época comprendida parcialmente en el virreinato neogranadino (la Audiencia de Quito) y en el Perú (Gobernación de Guayaquil, dependiente de la Audiencia de Lima). En Cuenca, Audiencia de Quito, el municipio constitucional logró neutralizar el plan preparado por el teniente letrado (que ejercía interinamente el cargo de gobernador), que contemplaba la formación de nada menos que 242 ayuntamientos en el territorio de la provincia, lo que habría significado para los notables de la capital provincial la pérdida total del control de los recursos (fundamentalmente mano de obra) del territorio aledaño a la ciudad. Las protestas alcanzaron sólo en parte sus objetivos —explica Morelli— porque la municipalidad de Cuenca no pudo evitar que se eligieran otros ayuntamientos en los principales poblados de la provincia, los que contaban con una población superior a los mil habitantes (Morelli 2001: 310 ss.).

El hecho de que entre las distintas municipalidades, fueran ellas de ciudades o pueblos, no existiera legalmente ningún tipo de dependencia o jerarquía, acabó por crear una multiplicidad de polos de poder absolutamente independientes y autónomos entre sí. Morelli cita el caso emblemático del pueblo de Guano, en el distrito de Riobamba, cuyos vecinos insistieron en su total independencia de la capital a la hora de proceder a las elecciones municipales: puesto que «todos los alcaldes de los lugares [tenían] según Constitución la misma jurisdicción», los de Guano no podían estar sujetos en materia contenciosa a los de Riobamba, sobre todo porque de acuerdo con la Constitución, los recursos debían presentarse sólo al «jefe principal del partido o al juez de letras cuando lo haya», es decir, una vez que dicho magistrado fuera efectivamente nombrado. Es también significativa la protesta del alcalde del pueblo de Sangolquí, quien se rebeló contra la decisión de los alcaldes de Quito (¡la capital de la audiencia!)

de intervenir en un pleito local, afirmando que éstos tenían sus mismos poderes jurisdiccionales, es decir, que eran jueces de primera instancia en la capital «como lo soy yo en el distrito de este pueblo» (Morelli 2001: 334-337).

Estaba claro entonces que la institución de los municipios gaditanos ponía en marcha una compleja serie de procesos; sobre todo debilitaba y restaba legitimidad a los funcionarios de la Corona, o sea del Estado. La no realización de la reforma del aparato judicial mantenía en el ámbito local la confusión de poderes entre la administración y la justicia, y de hecho autorizaba la transferencia a las comunidades locales y sus alcaldes de la jurisdicción de primera instancia; ello suponía una amplia autonomía de gestión de los recursos locales, tanto más significativa si se considera que, como demuestra el documento del alcalde indio de Azángaro, las municipalidades controlaban ahora las tierras comunales comprendidas al interior de los «propios».

Ciertamente este proceso no estaba contemplado en la Constitución, pero el hecho de que tuviera lugar gracias a la difusión de los municipios constitucionales concedía un alto grado de legitimidad a los poderes que podrían ellos ejercer. La Constitución atribuía también competencias a los ayuntamientos en la esfera fiscal: entre los encargos enumerados en el art. 321, aparecía, en efecto, el de repartir y recaudar los tributos y depositarlos en las agencias locales de la tesorería del Estado; pero el hecho de que ni la Constitución ni otros reglamentos posteriores detallaran claramente cómo debía funcionar el nuevo sistema fiscal, terminó por convertir en realidad los temores expresados proféticamente por el diputado Esteban en Cádiz. En el curso de un debate, Esteban había dicho que si los pueblos se acostumbraban a recaudar los fondos públicos sin la intervención de los funcionarios del soberano, pretenderían muy pronto ampliar sus competencias, y así como nombraban a los funcionarios encargados del cobro del tributo, querrían también designar a sus propios jueces.[112]

Aprovechando entonces los vacíos legales y la confusión reinante, agravada por el hecho de que ni siquiera tras la restauración fernandina los funcionarios de la Corona lograron normali-

[112] *Diario de las Cortes Generales y Extraordinarias*, sesión del 16.12.1810, cit. en Morelli 2001: 337-338.

zar la situación y reapropiarse de las competencias de las que habían sido más o menos legalmente despojados, y aprovechando además de que en pocos años las guerras de independencia provocarían una situación absolutamente descontrolada, las comunidades locales y sus municipios comenzaron a desempeñar funciones fiscales, creando un filtro destinado a impedir o entrabar el flujo de los recursos desde la periferia al centro, o a negociarlo a cambio de garantías para las mismas comunidades locales.

De forma paralela al debilitamiento del Estado, la municipalización de las áreas rurales supuso también una disminución del poder de los núcleos urbanos grandes y medianos, aquellos que anteriormente estaban dotados de cabildos, en cuanto los municipios de los pueblos quebraron la jurisdicción de los alcaldes tradicionales en el espacio rural, provocando la fractura de las jerarquías territoriales preexistentes (la protesta del alcalde de Sangolquí me parece emblemática al respecto) y la fragmentación de los espacios políticos coloniales, audiencias, intendencias y partidos.

Las dinámicas en los pueblos: Puquina y Espíritu Santo de Caxa

Fuera de los principales núcleos urbanos, en las aldeas habitadas por poblaciones de distintos orígenes étnicos, la novedad más clamorosa de las elecciones municipales fue la integración de las dos repúblicas, cuyos miembros poseían por primera vez un estatuto común, conformaban un único electorado y votaban juntos para elegir un único organismo. Donde prevalecían los españoles se eligieron ayuntamientos españoles y donde había una aplastante mayoría indígena se impusieron los indios, por lo tanto en esas circunstancias las elecciones no reservaron grandes sorpresas. Los casos interesantes fueron aquellos donde la población era mixta: aquí probablemente les fue mejor a los «blancos», españoles y criollos, a veces de modesta condición, y también a los mestizos, a quienes por primera vez la calidad de ciudadanos daba la posibilidad de ocupar cargos públicos; pero también los indígenas participaron activamente ejerciendo su derecho a sufragio.

En Lambayeque, intendencia de Trujillo, los blancos boicotearon las elecciones municipales de 1813, la villa ya tenía desde ha-

cía tiempo su cabildo.[113] Los vecinos debían retirar en la parroquia, a la cual se había encargado la actualización del censo, los boletos que demostraban su derecho a participar en la designación de los 17 electores de segundo grado que le correspondían al pueblo sobre la base del número de habitantes. La mayoría de los blancos, tanto europeos como americanos, no se presentó a retirar los boletos y por consiguiente no votó en las elecciones, que tuvieron lugar el 19 de diciembre con una participación de más de 50 indígenas. Los electores votaron el día 26 y el ayuntamiento resultó compuesto de la siguiente manera: como alcalde de primer voto fue designado don Bernardo Martínez, español (denominación que podía corresponder también a un criollo e incluso a un mestizo); alcalde de segundo voto don Francisco Maguen, indio; regidores don Cristóbal Lastre (definido «europeo»), don Manuel Muga («americano»), don Hipólito Niguen y don Hilario Gil; como procurador fue elegido don Manuel Lino Niquen. En el período transcurrido entre la elección y la toma de posesión de las nuevas autoridades, los blancos que se habían abstenido en la elección presentaron una serie de reclamos que suscitaron indignación entre los indígenas. Los blancos estaban empeñados —se lee en una representación enviada al virrey por los regidores indígenas— en destruir los derechos de los «Yndios Ciudadanos», denigrándolos abiertamente y afirmando que no podían ocupar cargos municipales, con el único objetivo de despojarlos de los cargos en los que ya habían sido designados, sin otra culpa que la de ser indios.[114]

La multiplicación de pueblos y cabildos indígenas durante el último período colonial debió de favorecer sin duda la elección de municipalidades constitucionales en los pueblos con una mayoría de población indígena. Ello permitió, en efecto, superar el escollo de una lectura restrictiva del artículo 335 del texto gaditano a la que eran tan aficionados el virrey y los intendentes y subdelegados, según la cual no se podía formar un ayuntamiento donde no existieran cabildos (al menos hasta que no se eligiera una diputación provincial que emitiera un parecer al respecto). Por lo menos

[113] J. I. de Lequanda, *Descripción del partido de Saña ó Lambayeque*, en *Mercurio Peruano*, tomo IX, 1793, 26.9.1793, fol. 57.

[114] AGN. Superior Gobierno. Correspondencia al Virrey, leg. 12, *Representación elevada al Virrey por Don Francisco Maguen, Alcalde de 2a nominación, Don Manuel Lino, Procurador, y José Hipólito Niquen e Hilario Gil, regidores, ciudadanos indios*, cit. en Sala i Vila 1992: 64-65.

ésta es la impresión que surge considerando que pueblos como Puquina, Caxa o Azángaro pudieron llevar a cabo tranquilamente sus elecciones en presencia del funcionario local y constituir luego sus ayuntamientos, lo que no fue posible en Ambo o en Hualgayoc.

Un análisis detenido de algunos de estos procesos pone en evidencia ciertos aspectos particularmente significativos. En Puquina la cuestión crucial fue una vez más el problema de la justicia, pero esta vez lo que preocupaba a los vecinos españoles que residían en las aldeas incluidas en el territorio de la parroquia eran los poderes que podría llegar a asumir un alcalde constitucional indio. Las actas de Caxa, por su parte, informan de las modalidades con que se realizaron las elecciones en un pueblo con mayoría de población indígena, donde la minoría española obtuvo el cargo de alcalde, pero al mismo tiempo consiguieron un lugar en el nuevo organismo municipal todas las componentes étnicas del pueblo.

Desde Puquina, parroquia del partido de Moquegua en la intendencia de Arequipa, se envió al intendente una petición firmada por el vecino español don Bernardino Alarcón, en la que éste manifestaba sus temores y los de los demás residentes españoles de aquella parroquia.[115]

Una vez efectuado el censo de la población —escribía don Bernardino— resultó que los indios eran muchos más que los españoles, que representaban tan sólo un cuarto del total de vecinos. En consecuencia estaba claro que los electores serían en su mayoría indígenas y que también sería indio el alcalde constitucional, o ambos alcaldes en caso de que se eligiera más de uno. Quien estaba de acuerdo con esta situación era el párroco, que se daba maña constantemente para intervenir en todos los pleitos y siempre en perjuicio de los españoles. A fin de evitar los males irreparables que ciertamente generaría este tipo de circunstancias, Alarcón y sus conciudadanos se habían dirigido al intendente ya en el mes de mayo exponiendo las razones por las que no era posible que los

[115] BNP, SI, D9873, *Expediente sobre petición presentada por Bernardino Alarcón, vecino español de Puquina, para que no se dé participación excesiva a los sujetos de raza incica* [sic] *en la integración de los ayuntamientos. Puquina, Mayo 15 de 1813*. El documento es citado también por Demélas 1992: 164-165 (cf. también Demélas 1995: 309-310), por Hünefeldt 1982: 161 y por Sala i Vila 1992: 63-64, quienes utilizan sólo la primera parte.

indígenas, con su ignorancia, su hostilidad a los españoles, su falta de carácter y la facilidad con que cedían a «seducciones y engaños», pudieran obtener «en los Pueblos donde los Españoles residen, la Judicatura y el Govierno».

El problema residía entonces en que siendo evidente para los ciudadanos españoles de Puquina que el alcalde constitucional ejercería la jurisdicción de primera instancia en todos los pleitos que surgieran al interior del territorio parroquial, ellos no podían de ninguna manera aceptar que tal cargo fuera ocupado por un indio, quien tendría el poder de enjuiciarlos y de entrometerse en sus asuntos. Al no obtener respuesta y puesto que las elecciones se acercaban y la oposición crecía, los españoles de Puquina decidieron escribir nuevamente al intendente pidiendo esta vez una respuesta concreta, una declaración escrita que obligase a respetar las «Leyes Patrias» y la Constitución de la monarquía, y cortara por lo sano toda intentona de subvertir el orden y la tranquilidad, de modo que fueran «mejor cumplidas las soberanas determinaciones».

Según la nueva Constitución de la monarquía, ciertamente sabia y benéfica —argumentaba Alarcón—, el objetivo del gobierno es la felicidad de la nación, así como el fin de la sociedad política es el bienestar de los individuos que la componen, para conseguir lo cual es necesario remover cualquier obstáculo que se oponga a ello. Desde luego que la Constitución proclamaba la igualdad de todos los vasallos del soberano, pero en lo que respecta a los cargos públicos dicha igualdad, si está «bien entendida», se reserva a aquellos individuos de cualquier «calidad, clase o condición» que demuestren determinadas virtudes y méritos. En ausencia de tales requisitos «no hay ni puede haber igualdad en las personas» —añadía drásticamente Alarcón— y siempre existirían diferencias entre las distintas «castas».

A ningún ciudadano español, indio o mestizo, se le podía usurpar el derecho a ocupar cargos electivos, siempre que poseyera las cualidades exigidas: buena conducta, independencia económica, lealtad y todas aquellas características que adornan a la persona y la distinguen de los demás. Si ellas están ausentes ¿cómo se podía elevar a la dignidad de alcalde constitucional a un sujeto ignorante, sin carácter, carente de inteligencia, de conocimientos y

de prudencia? Así no se alcanzaría la felicidad de la nación, sino su desgracia y el desorden, y todos los males que lo acompañan. Eso es lo que ocurriría con la parroquia de Puquina si el nuevo alcalde constitucional se escogiera entre los indios, el más instruido de los cuales apenas sabía leer y firmar; los pocos que sabían hacerlo se consideraban inmediatamente sabios, y su presunción los volvía aún más toscos y brutales que los ignorantes.

A estas alturas Alarcón, para reforzar sus afirmaciones, hizo referencia puntual y explícita a la legislación indiana, citando las normas que delimitaban en detalle los poderes de los antiguos alcaldes de indios. Según tales normas —puntualizaba— ellos no podían intervenir en los pleitos civiles de indios contra indios relativos a sumas superiores a 30 pesos, ni en los conflictos de indios con caciques, o caciques con caciques o en pleitos entre distintos pueblos por el control de la tierra o, por último, que enfrentaran a un español con un indio, con un mestizo o con un negro.[115] Todos estos casos habían sido de competencia de los corregidores y posteriormente de los subdelegados. Sobre la base de dichas ordenanzas, «que están vigentes», señalaba Alarcón, era evidente que los indios no tenían poderes para intervenir en pleitos que implicaran a españoles o a indígenas si se discutían intereses superiores a 30 pesos; por lo tanto, «en el estado presente no puede ni debe nombrarse á ningún indio por Alcalde Constitucional, en los pueblos donde hay copia de vecinos Españoles». Los españoles de Puquina sabían que el intendente estaba perfectamente enterado de todo esto —concluía Alarcón—, por lo que le rogaban que se pronunciara con claridad al respecto, y sus palabras serían como un arco iris en la tormenta que se anunciaba. Pedían, así, que se mantuviera el orden durante las elecciones, que se observaran las formalidades contempladas por la Constitución y que se eligiera a los sujetos más adecuados, o sea que «conseguentemente se eligan el Alcalde o Alcaldes constitucionales que corresponde y regidores que deben componer el cabildo: pero declarando expresamente que dicho noble oficio de alcalde no recayga en sujeto ó sujetos Indios sino en la clase española como corresponde segun las Leyes».

[115] Alarcón hace referencia sobre todo a las leyes 1.ª, 3.ª y 25.ª del título 2 del libro 2, que ya sea en la *Recopilación* de 1635 como en la de 1680 tienen contenidos diferentes; deduzco que se refería probablemente a la numeración contenida en la *Recopilación provincial* publicada en Lima en 1685.

Éstos eran entonces lo temores que inquietaban a los vecinos blancos de Puquina, los cuales elogiaban la Constitución, pero apelaban también a las leyes antiguas que defendían mejor sus intereses, su diferencia y superioridad en cuanto españoles. Sus temores no eran infundados. De hecho, el intendente respondió invitando a tomar las medidas oportunas para mantener la tranquilidad y exhortando, especialmente al párroco, a cooperar a fin de evitar discordias y conflictos. Pero respecto a quién debía o podía ser elegido alcalde, confirmó que «no puede hacerse distinciones de clases, pues siendo [los indígenas] Ciudadanos y teniendo las calidades de que habla el art. 317 de la Constitución [tener 25 años y residir desde hace 5 años en el pueblo], pueden legítimamente serlo [...]».

Muy diferente es la situación descrita en las actas de las elecciones celebradas en julio de 1813 en la aldea de Espíritu Santo de Caxa, anejo de la parroquia de Acobamba, capital del partido de Angaraes (intendencia de Huancavelica), donde las tensiones asumieron otras características. El pueblo estaba compuesto de dos *ayllus*, Quiguan y Angara; en 1811 era considerado cabecera de doctrina, rango al que debía de haber sido elevado en tiempos recientes, puesto que en la *Geografía del Perú* de Cosme Bueno aparece como anejo de la parroquia de Acobamba, lo que volvió a ser en 1813. No se conocen los motivos de estos cambios, pero sabemos que en 1811 se celebraron en toda la doctrina las elecciones municipales anuales, y que en aquella ocasión los dos *ayllus*, Quiguan y Angara, votaron separadamente, eligiendo respectivamente el primero un alcalde de indios, un regidor, dos alcaldes de campo y dos alguaciles, y el segundo un alcalde de indios, un regidor, un alcalde de campo y un alguacil, de lo que se puede deducir que el primero contaba con más población que el segundo.[117]

En Caxa las elecciones del ayuntamiento constitucional tuvieron lugar el 23 de julio de 1813. Las personas con derecho a voto fueron convocadas por los alcaldes de naturales y otras autoridades de los dos *ayllus*, mientras dos sargentos de las milicias urba-

[117] BNP, SI, D9324, *Documentos sobre la elección de la H. Municipalidad del pueblo de Caja. Caja (Acobamba), julio 23 de 1813*. A propósito de la modalidad de las elecciones en pueblos con densa población indígena, cf. también Bellingeri 1995: 252-256.

nas procedían a convocar a los ciudadanos españoles, que según consta en el acta eran pocos. La junta parroquial se reunió a las nueve de la mañana delante de la casa donde se había instalado el subdelegado; bajo una «ramada» construida para la ocasión había una mesa y los escaños destinados al funcionario y a los miembros de la mesa electoral, dos escrutadores y un secretario, que debían ser nombrados por los ciudadanos en asamblea. No se encontraban presente ni el párroco ni otros miembros del clero.

Según los datos del censo, controlados por el subdelegado, el pueblo contaba en total con 680 vecinos y 2.726 almas, y por lo tanto se tenía que elegir, en base al artículo 313 de la Constitución y al artículo 6 del decreto de las Cortes del 23 de mayo de 1812, a nueve electores, los cuales tendrían que designar luego un alcalde, seis regidores y un síndico procurador. Una vez elegidos por los presentes el secretario y los dos escrutadores, se procedió a las operaciones siguientes: uno a uno los vecinos se acercaron a la mesa con la lista de los nombres seleccionados en la mano, y la depositaron públicamente en un «baul grande de loza»; el virrey había aconsejado dicho procedimiento en un bando de diciembre del año anterior, con el objetivo de facilitar el proceso electoral.[118]

Poco después de mediodía habían votado 52 ciudadanos, de los cuales 18 eran indios; dado que nadie más se presentaba a la mesa se dio comienzo al escrutinio de los sufragios; las papeletas fueron revisadas una por una y el secretario registraba los nombres de los votados, por cada voto recibido añadía al nombre una raya. Los sufragios eran muy pocos en relación con la cantidad de vecinos censados, no más de un 7%, en el que se incluía quizá la totalidad de los pocos españoles y ciertamente un porcentaje mínimo de los indígenas residentes en los dos *ayllus* del pueblo. No obstante ello, es decir a pesar de que los blancos fueran la mayoría absoluta de los votantes y pudieran entonces acaparar todos los cargos disponibles, entre los designados aparecieron Pablo Huaman, «natural», Idelfonso Barrientos, «natural y actual Alcalde de los de su nación en este Pueblo y Ayllo que hasta hoy se

[118] Cada ciudadano podía llevar consigo una papeleta «con los nombres de los electores por quienes quiere votar, la que se leerá públicamente». Cf. BNP, Sl, D9867, *Expediente sobre nombramiento de electores é instalación del ayuntamiento constitucional (año de 1813). Huancavelica, enero 25 de 1813*, fol. 2r.

denominaba de Angara», y Mariano Cuellar, también «natural y actual Alcalde de los de su nación en este pueblo y Ayllo que hasta hoy se decía de Quiguan»; además, Cuellar era el más votado con 45 preferencias, junto al secretario de la mesa Domingo Salvatierra (la ley no contemplaba ninguna incompatibilidad).

En este caso la escasa presencia indígena entre los votantes puede deberse al hecho de que los indios de los dos *ayllus* de Caxa habían respetado la costumbre electoral tradicional, según la cual la designación anual de las autoridades comunales se realizaba por cooptación de parte de los alcaldes que terminaban su período y de los principales indígenas, y así se habían presentado a la cita electoral sólo estos últimos. Lo que debió de ocurrir con el consenso de los vecinos españoles, que no sólo no se habían aprovechado de su superioridad numérica sino que votaron también por los electores indígenas según los acuerdos tomados anteriormente. La sesión de la junta parroquial y la votación eran, por lo tanto, sólo un último acto que ratificaba y hacía públicos unos acuerdos ya existentes al interior de los distintos segmentos étnicos y entre ellos; es evidente que en este contexto el voto, sobre todo desde el punto de vista indígena, no era interpretado como un derecho individual, sino más bien como un deber colectivo que la comunidad cumplía en la forma que correspondía a la tradición y en el respeto de las jerarquías establecidas. No es casualidad que dos de los tres indios electos fueran alcaldes en funciones, como dicen claramente las actas, es decir, pertenecían a la categoría de los principales.

La nueva ciudadanía común gaditana conllevó algunos sacrificios para los indios de Caxa: si anteriormente cada *ayllu* designaba a sus autoridades, ahora se elegía un solo ayuntamiento y, dadas las premisas (tan sólo tres de los nueve electores aparecían indicados como «naturales»), el segmento indígena no tenía muchas posibilidades de ganar las elecciones. Es también cierto, por otro lado, que las nuevas autoridades, el alcalde en particular pero también los regidores, ejercían unos poderes y una autonomía muy superiores a los de las precedentes autoridades indígenas electivas, que siempre habían estado sujetas a los subdelegados; a ellos les correspondía especialmente la gestión de los bienes municipales, los «propios», categoría en la cual a menudo las comunidades indígenas incluían sus propias tierras, logrando así mantener e incluso ampliar la libre disponibilidad de tales bienes.

Aquella misma tarde los electores designados se reunieron para elegir un alcalde, seis regidores y un síndico procurador; de los ocho elegidos, siete estaban ya incluidos entre los electores, quienes prácticamente se distribuyeron los cargos disponibles, lo que estaba permitido por la Constitución, que no establecía incompatibilidad alguna al respecto y, por consiguiente, daba la impresión de que la primera elección, realizada por los vecinos, era la elección decisiva en cuanto reflejaba plenamente los acuerdos previos. Fue elegido alcalde un «misti», como asimismo el síndico procurador, mientras entre los seis regidores aparecieron los nombres de los dos alcaldes indígenas Cuellar y Barrientos (quien no sabía escribir, de modo que firmó en su lugar el secretario de mesa).

Cuando todo parecía haber llegado a su fin, el subdelegado declaró que se veía obligado a anular las elecciones porque una parte de los electos (sin especificar quiénes) no cumplía con los requisitos exigidos por el artículo 317 de la Constitución, según el cual —como hemos dicho antes— los cargos municipales requerían como edad mínima 25 años y ser vecinos o residir en el pueblo desde por lo menos cinco años antes de la elección. A la mañana siguiente, los nueve electores se presentaron en el domicilio del subdelegado pidiendo que invalidara las elecciones del día anterior, celebradas con «poco acuerdo y menos meditación», en aquellas partes que pudieran ser contrarias a las leyes y a la Constitución, pero que procediera inmediatamente a rectificar esas partes «viciadas».

En un primer momento el funcionario se opuso, pero luego asintió a la petición y autorizó a organizar una nueva elección. ¿Con cuáles resultados? Cinco de los seis regidores fueron confirmados, como asimismo el síndico. Sin embargo, cambió el alcalde: Francisco Miranda, cuyo nombre no aparecía entre los electores, fue sustituido por el sexto regidor, Domingo Arroyo (que era también elector), el cual, a su vez, dejó su lugar a Pedro Ninamanco, «natural y alcalde pasado y benemerito de los de su nación en este Pueblo». El acta no proporciona nuevos datos, pero probablemente la elección de Miranda fue producto de una conjura que rompía los acuerdos a los que se había llegado antes al interior del componente «blanco». En el lado indígena, con la segunda elección se consiguió la justa representación del *ayllu*

Quiguan, que como se ha dicho era con toda probabilidad de mayor tamaño que Angara, y que ahora sacaba dos regidores (mientras Angara seguía teniendo uno); la composición del ayuntamiento resultaba así balanceada, puesto que ahora a los tres regidores blancos correspondían tres indios. Pedro Ninamanco, elegido alcalde en 1811, debía de ser un personaje de poder y prestigio que garantizaba una representación no sólo cuantitativa sino también cualitativamente adecuada a los retos que planteaba la nueva situación; su nombre no se hallaba entre los electores y pese a ello fue elegido regidor, mientras que desaparecía Pablo Huaman, indicado simplemente como «natural» y que evidentemente gozaba de menor poder y prestigio.[119]

En realidad el ayuntamiento electo no entró nunca en funciones, como consecuencia de los acontecimientos posteriores, pero entre febrero y marzo de 1821 se celebraron nuevamente elecciones municipales ya sea en Caxa como en todas las doctrinas del partido de Angaraes.[120] La noticia oficial del restablecimiento de la Constitución gaditana había llegado a Lima en septiembre de 1820, poco antes del desembarco de San Martín; a fines de año muchas localidades importantes del Norte, como Trujillo, Lambayeque, luego Piura y Cajamarca e Ica en el sur, proclamaron la independencia; en el centro, la irrupción de tropas del ejército de San Martín, que por un corto período ocupó las minas de Cerro de Pasco, provocó una análoga resolución por parte de los ayuntamientos de Tarma y Huánuco, que pronto, sin embargo, fueron ocupados nuevamente por los realistas. A estos acontecimientos se refería sin duda el subdelegado de Angaraes, cuando explicaba el atraso con que se desarrollaban las elecciones municipales en el partido de su competencia con las dificultades creadas por las «funestas ocurrencias pasadas». En Caxa, cinco de los nueve electores designados

[119] La presencia de autoridades indígenas tradicionales (curacas y alcaldes de indios) en los nuevos ayuntamientos está confirmada en la documentación utilizada por Mellores 1978: 25-26.

[120] BNP, SI, D4737, *Expediente relativo a la elección é instalación del Cabildo y Regimiento del pueblo de Caxa (provincia de Angaraes)*; BNP, SI, D9278, *Año de 1821. Junta de ciudadanos de este pueblo para la instalación de Ayuntamiento. Presidente el Sr. Coronel Dn. Juan Manuel Nuñez, Gobernador Subdelegado de este partido de Angaraes. Julcamarca, Marzo 12 de 1821*; BNP, SI, D10336, *Acta del establecimiento del ayuntamiento constitucional del pueblo de Callanmarca. Año de 1821. San Pedro de Callanmarca, Marzo 11 de 1821.*

ya habían ocupado esos cargos en 1813: reaparecieron los nombres de Mariano Cuellar y Pedro Ninamanco, a los que se añadió el inédito Anselmo Uchuipoma; el incompleto documento no refiere los resultados de las elecciones de segundo grado y, por consiguiente, no proporciona los nombres de los alcaldes y regidores.

El decreto que abrogaba la Constitución fue firmado por Fernando VII el 4 de mayo de 1814, pero por temor de posibles manifestaciones de apoyo a las Cortes, fue hecho público en Madrid sólo el día 11 de aquel mes, tras la llegada a la capital de un tranquilizador contingente de tropas. La noticia llegó a Lima con el atraso habitual. Abascal se apresuró a comunicarla en septiembre al cabildo de Lima, aplaudiendo la abolición de un texto cuya promulgación y aplicación había considerado siempre una monstruosidad, por los riesgos y peligros que suponía para la monarquía (PRESTON MOORE 1966: 224). De cualquier forma, a finales de 1814 se celebraron las normales elecciones de ayuntamientos constitucionales, ya que sólo el 27 de diciembre se recibirían las ordenanzas reales del 15 de junio y del 30 de julio que restablecían los antiguos cabildos, con las competencias y privilegios de que gozaban en 1808: se dedicó gran atención a borrar las huellas del viraje de 1809 (FISHER 1970: 231-4).

Aunque de mala gana, el ayuntamiento de Lima aceptó autodisolverse; antes de hacerlo accedió también a la petición de Abascal de festejar la «feliz» restauración de la autoridad soberana, fiestas que a causa de los pocos medios a disposición fueron más modestas que de costumbre. No se manifestaron tampoco grandes muestras de júbilo popular. El 31 de diciembre los regidores propietarios reasumieron sus cargos y poderes y fueron elegidos dos alcaldes según el sistema pregaditano. En los propósitos de la Corona, la restauración del principio de venalidad en los cargos le merecería la gratitud y lealtad de los estamentos más altos de la sociedad criolla. En efecto, los alcaldes y regidores perpetuos de la municipalidad de Trujillo se apresuraron a aplaudir al soberano por una medida que beneficiaría a la hacienda real, pero que sobre todo eliminaba las juntas parroquiales, las cuales —declaraban los miembros de ese cabildo— «por experiencia dolorosa llegaron a hacerse el germen de la inquietud y los teatros donde cualquier

bulto figuraba, hasta llegar a insultar y comprometer el mérito más acendrado o los más bien sentados principios».[121]

Sin embargo, el retorno del monarca no cerró aquella brecha abierta en Bayona y profundizada después de 1809. No se trataba solamente de ideas y debates, puesto que la aplicación de la Constitución había difundido determinadas prácticas y atribuido derechos, otorgando a las comunidades locales un grado de libertad que no sería neutralizado o reabsorbido por el Estado colonial en el corto periodo de la restauración fernandina. Los nuevos derechos impulsados por los años gaditanos, con todas las ambigüedades a que dio lugar su aplicación en una sociedad aún fuertemente tradicional, jerárquica y corporativa, encontraron un fértil terreno de cultivo y arraigo en la confusa situación que se creó en el virreinato a partir de 1820, cuando al retorno de la Constitución se sumó la presencia del ejército de San Martín.

La ciudadanía común, el sufragio amplio, el sistema electoral indirecto de varios grados y las municipalidades constituían los elementos de un nuevo marco institucional que tendría repercusiones profundas y durables en las nuevas repúblicas surgidas tras la crisis de la independencia. En el Perú, como en las demás áreas hispanoamericanas, la institución de esta gran cantidad de municipios, iguales e independientes entre sí y dotados legal y prácticamente de amplios poderes, constituirá un incómodo legado.

La Constitución había entregado a las comunidades locales la clave del proceso electoral, atribuyéndoles el poder de definir al ciudadano con derecho a voto. La creación y amplia difusión de las municipalidades cuestionaron antes que nada la autoridad de los funcionarios de la Corona y además eliminaron las precedentes jerarquías territoriales basadas en aquellas autoridades y en los cabildos coloniales, creando una multitud de entidades autónomas que en el vacío jurisdiccional generado por Cádiz supieron ejercer la administración de justicia, un poder que la mentalidad colectiva consideraba aún como un atributo de la soberanía.

La municipalización de las áreas rurales produjo entonces una debilitación del Estado, con la transferencia a la sociedad de

[121] *El virrey Abascal eleva una representación del cabildo de Trujillo en que se agradece la extinción de los regidores constitucionales y el restablecimiento de los perpetuos*, Lima, 26.9.1815 (el documento de Trujillo tiene fecha 11.8.1815), en CDIP 1972: XXII, 1, pp. 383-385.

una parte de los poderes que pertenecían a aquél. De forma paralela debilitó también a las ciudades, porque la no aplicación del principio de la división de poderes y la apropiación de algunas funciones de tipo fiscal en el ámbito local generaron la división del territorio en una serie de espacios autónomos.

La consecuencia fue una fragmentación que constituirá una carga para los nuevos estados, a los que mucho les costará reabsorber en una única soberanía centralizada los poderes diseminados en el territorio y reafirmar el principio de la centralidad y de la igualdad de la ley como elemento constitutivo y fundador de las nuevas organizaciones estatales. Con razón escribía en 1845 Faustino Domingo Sarmiento que «cuando la autoridad es sacada de un centro, para fundarla en otra parte, pasa mucho tiempo antes de echar raíces» (en GUERRA 1992b: 350).

Capítulo III
El legado de Cádiz (1821-1860)

En lugar del antiguo monarca hemos establecido otro poder. Bien: le hemos establecido. ¿Pero quién, fuera de muí pocos i escojidos varones, consuelo de la patria, ha pensado en someterse á este poder salvador?
El principio de la obediencia pereció en la lucha de la emancipación. Los corazones se hallan, desde el año de veinte en un estado de habitual rebelión; i hacen a la autoridad nacional, para su propio daño, una guerra tan ardiente i tenaz ahora, como la que hicieron para su bien entonces. [...]¿Donde se ha perdido esa impresión [...] uería y profunda, que producían las autoridades, en que se apoyaba el secreto del orden, de que la nueva jeneración solo tiene idea por lo que le refieren? ¿Donde el respeto que recíprocamente se guardaban estas autoridades? Por largo tiempo ¿que se ha respetado entre nosotros? Casi todos [...] han combatido á toda autoridad: i todas las autoridades han combatido entre sí [...]
Bartolomé Herrera, 4 de enero de 1842.[1]

Roto el pacto social, pisoteada la constitución, infringidos los deberes que el gobierno tenía para con la nación, no le quedaba a esta otro partido para salvarse, que el de reasumir su soberanía, hacer uso de sus originarios derechos y oponer su poderosa voluntad a las criminales miras de los que traicionándola, habían jurado su exterminio y principiado a consumarlo.
Puno, 23 de febrero de 1854.[2]

Caudillos y constituciones[3]

A menudo en el pasado la historiografía ha propuesto una interpretación teleológica del proceso que llevó a la independencia de la América española. Partiendo del presupuesto de que en la culminación de dicho proceso surgieron nuevos estados y de que éstos fundaron su existencia legal en la soberanía de la nación y en las instituciones originadas en el poder que el pueblo otorgaba a ellas delegando esa soberanía, se ha supuesto que esta meta final

1 B. Herrera, *Oración que en las esequias celebradas en el día 4 de enero de 1842 en la Iglesia Catedral de Lima por el alma de S. E. el Jeneralísimo Presidente de la República D. Agustín Gamarra, muerto gloriosamente en el campo de Ingavi, pronunció el Dr. D. Bartolomé Herrera, Cura y Vicario de Lurín*, en B. Herrera, *Escritos y discursos*, Lima, Librería Francesa Científica, 1929, tomo I, pp. 17-18, 20-21.

2 «Puno. El pueblo ejerciendo sus derechos», en *El Republicano*, Arequipa, 1 de marzo de 1854.

3 Tomo prestado el título del reciente libro de Aljovín de Losada 2000.

era también un punto de partida, es decir, que la aspiración a la emancipación nacional y el rechazo del despotismo español fueron la causa principal de la independencia (Guerra 1995a: 14-15; Hamnett 1977: 282).

De ahí nace la obsesiva búsqueda de precursores y la asimilación de las rebeliones contra el antiguo régimen (en el caso peruano la de Túpac Amaru) a prolegómenos de la independencia misma, así como la tendencia a adelantar el surgimiento de una conciencia nacional. Por ejemplo, la voluntad de conocer el país expresada por los redactores del *Mercurio Peruano*, en realidad compatible con la permanencia en el imperio y orientada en todo caso a obtener el reconocimiento de privilegios especiales al interior de la monarquía, ha sido interpretada como expresión de una completa autonomía espiritual, de la que habría derivado la emancipación política «lenta, pero segura y necesariamente».[4]

Y todo ello no obstante que desde 1815 Bolívar hubo de reconocer abiertamente con dolorosa toma de conciencia que América no estaba preparada para separarse tan rápidamente de la metrópolis, como había ocurrido tras las ilegítimas cesiones de Bayona, y que los americanos no habían tenido la posibilidad de elegir los plazos, lógicas y ritmos de aquel proceso, ni en parte sus resultados; de modo que —como escribe Bolívar— «han subido de repente y sin los conocimientos previos, y lo que es más sensible, sin la práctica de los negocios políticos, a representar en la escena del mundo las eminentes dignidades de legisladores y magistrados [...]».[5]

Las interpretaciones teleológicas no sólo han dificultado la comprensión de las modalidades con que se desarrolló el proceso independentista, sino que han dado lugar a una interpretación negativa de los años inmediatamente posteriores a la definitiva expulsión de los españoles del continente. Al darse por sentado el

[4] Cf. J. de la Puente Candamo, *San Martín y el Perú, planteamiento doctrinario*, Lima, 1948, pp. xx-xxii, cit. en Contreras & Cueto 2000: 71. Y también de J. De la Puente Candamo, *Notas sobre la causa de la Independencia del Perú*, Lima, Sesquicentenario de la Independencia Nacional, 1971, pp. 86-87, donde se afirma literalmente que «la nación peruana, anterior a la guerra y al Estado, es la causa de la Independencia».

[5] S. Bolívar, *Cartas de Jamaica, Kingston, 6 de setiembre de 1815*, cit. en Guerra 1995a: 17.

producto de la revolución, es decir, el nacimiento de un número considerable de estados independientes, lo que en realidad no podía darse por descontado, se puede llegar a no entender las dificultades de un período en el que se mezclan diversos tipos de problemas, todos ellos igualmente complicados: la definición del territorio donde habrían de desarrollarse los nuevos estados; las fuerzas centrífugas ya activas en las distintas regiones del antiguo reino y reactivadas por la desintegración del aparato imperial; la decisión sobre la forma de Estado y de gobierno más adecuada a la situación de los países, o simplemente la más realizable; las tensiones entre los distintos segmentos étnicos y sociales agudizadas por el conflicto independentista; la coexistencia de la modernidad legal con el tradicionalismo de la sociedad y de los comportamientos individuales; la dificultad, en fin, de «fundamentar», una vez desaparecida la legitimidad del rey y la viabilidad de un proyecto monárquico alternativo, «la obligación política en ese ente abstracto que es la nación moderna» (GUERRA 1995a: 16) y en los organismos a los que ella delegaba el ejercicio de la soberanía a través del voto de los ciudadanos.

En todos los reinos y provincias del antiguo imperio la situación evolucionó en aquellos años bajo el signo de una conflictividad extendida y absolutamente impredecible, pero ello fue particularmente acentuado en el Perú, donde la ausencia en el país y en la capital de un núcleo resueltamente partidario de la independencia hizo que las intervenciones de San Martín y de Bolívar fueran necesarias y decisivas. Durante más de cinco años, entre 1820 y 1826, el país fue ocupado por el ejército realista y por las tropas independentistas, ambos compuestos en buena parte por extranjeros, españoles, argentinos, chilenos, colombianos, venezolanos (como se comenzaba ahora a llamarlos). Cinco veces pasó Lima de las manos de unos a otros y sólo en 1826 fue amainada la última bandera española en el fuerte del Real Felipe del Callao. Los hechos son conocidos: aquí cabe destacar cómo esta situación llevó a agudizar los contrastes que ya se habían manifestado anteriormente y cómo el proceso que terminaría con la expulsión de los españoles iba a asumir tiempos y modalidades diferentes y contrapuestas en las distintas áreas del país.

San Martín desembarcó en Paracas (200 kilómetros al sur de Lima) entre el 8 y el 10 de septiembre de 1820, pocos días después de que el virrey Joaquín de la Pezuela, sucesor de Abascal en 1816 tras haber servido como comandante en jefe del ejército realista en el Alto Perú, se enterara de la decisión de Fernando VII de restablecer la Constitución de Cádiz. La vuelta en vigor del texto gaditano supuso la inmediata elección de nuevos ayuntamientos constitucionales, en un número probablemente mayor respecto al período 1812-1814, gracias a la aprobación en 1820 del decreto que reconocía a todos los pueblos americanos el derecho a elegir sus organismos municipales.[7]

En el norte, hasta donde llegaban con mayor claridad los ecos de los acontecimientos en curso en el área neogranadina y donde ya en 1819 algunos cabildos, en Supe y Tumbes, habían proclamado la independencia, el desembarco en Huacho (al norte de la capital) de algunas tropas del ejército de San Martín fue suficiente para movilizar un cierto número de ayuntamientos que proclamaron la independencia. Así ocurrió en Ica, Lambayeque y Trujillo, capital de la intendencia del mismo nombre, donde el cabildo abierto fue presidido por el mismo intendente, marqués de Torre Tagle, y también en ciudades como Guayaquil, Piura, Cajamarca, Chachapoyas, Jaén, Maynas y otras localidades menores, donde los alcaldes de los nuevos ayuntamientos tomaron la iniciativa (PRESTON MOORE 1966: 231-240).[8] En la región andina central, hacia adonde se dirigían las tropas desembarcadas en Huacho, las cuales habían ocupado momentáneamente las estratégicas minas de Cerro de Pasco, se tomaron iniciativas similares en Tarma y Huánuco, donde sin

[6] «From Imperial Reform to Reluctant Independence, 1730-1824», es el título del 4° capítulo de la reciente síntesis de P.F. Klarén (2000); el adjetivo escogido por Klarén utilizado aquí se refiere obviamente a la ausencia en el Perú de un liderazgo dotado de intenciones independentistas bien definidas, ausencia a la que se debe el surgimiento del mito de la llamada «independencia concedida».

[7] Para una síntesis de estos acontecimientos cf. FISHER 2000b: 55-84 y también el cap. VI en FISHER 2000a; cf. además los dos primeros capítulos de CONTRERAS & CUETO 2000: 40-104 y el citado capítulo 4° de KLARÉN 2000.

[8] J.E. Rodríguez O. (1998: 259) señala que también Torre Tagle, como San Martín, se pronunciaba «en favor de que se creara [en el Perú] una monarquía autónoma dentro de la nación española».

embargo las fuerzas realistas volvieron pronto a imponerse. De cualquier forma, a finales de mayo de 1821 una buena parte del norte se había proclamado independiente.

En Lima el retorno de las libertades gaditanas provocó, en cambio, el efecto de debilitar la posición de San Martín, que ya no era fácil, puesto que ningún cuerpo o institución oficial o semioficial (junta de notables, cabildo o corporación) había pedido su intervención o celebrado su desembarco; recibió llamados en este sentido solamente de parte de algunos personajes importantes como José de la Riva-Agüero, futuro primer Presidente de la República peruana. Vista la timidez de la élite de la capital, fue fácil para Pezuela proclamar la inutilidad de la expedición independentista, porque lo que interesaba a los criollos en función de reconocimiento y autonomía se podía ahora conseguir sin una traumática separación de la madre patria. El mismo virrey se apresuró a jurar nuevamente la Constitución e intentó por todos los medios acelerar la instalación de la municipalidad constitucional, con la cual esperaba deslegitimar la acción del ejército independentista (Gamio Palacio 1971: 9-17).

Apenas instalado, el nuevo organismo recibió una petición firmada por más de sesenta ciudadanos de rango, los cuales, tras hacer presente la difícil situación en que se hallaba la ciudad («después de tantos servicios y sacrificios que hemos hecho animados de nuestro amor y lealtad al Rey, y por el bien de la paz del reino bajo los esfuerzos, actividad y talentos militares de nuestro Excmo. Señor Virrey, tenemos la desgracia de hallarnos con el enemigo a las inmediaciones de la ciudad»), pedían que se reanudaran las negociaciones con San Martín a fin de alcanzar acuerdos que garantizaran la seguridad y el honor de la capital (Gamio Palacio 1971: 17). Las negociaciones se reanudaron y continuaron aun después de que en enero de 1821 Pezuela, considerado como demasiado cauto, fuera destituido con un golpe de estado organizado por los oficiales realistas de más alta graduación y sustituido con el general José de la Serna. San Martín, partidario convencido de una monarquía constitucional para el Perú, llegó a ofrecer el gobierno provisorio del país al nuevo virrey, a la espera de que una misión enviada a Europa con el objetivo de recabar dinero para proseguir la guerra encontrara un príncipe dispuesto a emprender

la aventura de una monarquía americana. Por otra parte, sin embargo, la destitución de Pezuela acabó por restar legitimidad al representante de la Corona a los ojos de por lo menos una parte de la élite de la capital. El 6 de junio de 1821 la municipalidad recibió un escrito anónimo en el que se definía ilegítimo el poder de La Serna y se pedía al ayuntamiento, acusado de «apatía criminal», que convocara con urgencia un cabildo abierto para discutir soluciones a la profunda crisis (Gamio Palacio 1971: 24-26).

La decisión de La Serna, tras firmar en mayo un armisticio con San Martín, de marcharse de Lima y retirarse al interior, donde esperaba reunir más recursos humanos y materiales en espera de refuerzos de la península, provocó un nuevo quiebre que abrió un doble y contradictorio escenario. Instalado en un primer momento en Huancayo, el virrey recibió en noviembre la invitación de la Audiencia de Cusco de abandonar aquel «obscuro pueblo» carente de «ciudadanos de rango, e ilustración» y de establecerse en «la corte de los Incas», un lugar más apropiado para el representante de la Corona. Cuando La Serna llegó a la ciudad, el cabildo pidió a Madrid que la reconociera como capital del virreinato y que las intendencias de Arequipa, Huamanga y Huancavelica quedaran bajo la jurisdicción de la Audiencia de Cusco (Fisher 2000b: 74; Peralta Ruiz 1991: 31-32). Si en Lima no existían, como se ha dicho, ni líderes ni grupos resueltamente partidarios de la independencia, en Cusco el entusiasmo constitucionalista de 1812 parecía haber dejado como legado tan sólo el proyecto de organizar, aunque fuese bajo el control español, una entidad territorial independiente de Lima que anexara también el Alto Perú. La proclamada adhesión a la Corona se convertía así en un instrumento para resaltar una identidad regional y hacer reconocer la superioridad o por lo menos la pareja dignidad de la antigua capital étnica respecto a la ciudad virreinal. La consecuencia fue una división del país en dos partes, una independiente y republicana y la otra aún dependiente de la Corona de España. La guerra de independencia asumía las características de una guerra civil.

Mientras Cusco se convertía en la última capital virreinal de América, a mediados del mes de julio San Martín ingresaba a Lima, encontrando una ciudad inerme y confusa, donde por sobre el entusiasmo independentista prevalecía el «haitismo», es decir, el te-

mor por los desmanes de la plebe y los esclavos.[9] Antes de entrar a la ciudad, el caudillo había asegurado que se mantendría el orden y que se olvidarían las antiguas diferencias políticas, y había pedido a la municipalidad que convocara una junta de ciudadanos representativos a fin de demostrar la existencia de una voluntad general favorable a la independencia: «deseando proporcionar cuanto ántes sea posible la felicidad del Perú, me es indispensable consultar la voluntad de los pueblos», escribía San Martín.[10] El 15 de julio fueron convocados apresuradamente 340 vecinos en la sede del ayuntamiento, donde firmaron una declaración en la que en nombre de todos los habitantes de la capital afirmaban que la voluntad general se decidía por la independencia de España y de cualquier otra nación extranjera.[11]

Se anunció la proclamación de la independencia y su juramento para el 28 y 29 de julio. San Martín decidió que las ceremonias tuvieran lugar con la misma modalidad con que en 1701 y en 1808 se había festejado solemnemente la coronación de Felipe V y de Fernando VII, y que para imprimir el acto en la mente del pueblo se repitiera el juramento en todos los lugares públicos donde en otros tiempos se había proclamado «la continuación de vuestras pesadas y tristes cadenas». Se estrenó en esta ocasión la nueva bandera, cuyas características ya habían sido definidas anteriormente (decreto del 21 de octubre de 1820) por el mismo San Martín: un rectángulo dividido en cuatro sectores por dos líneas diagonales, dos blancos y dos rojos, con una corona de laurel al centro en la que aparecía representado «un sol, saliendo por detrás de sierras escarpadas que se eleven sobre un mar tranquilo» (Cf. Gamio Palacio 1971: 53-60).

La proclamación se efectuó en la plaza mayor, en presencia del arzobispo y de la jerarquía de la catedral, prelados del clero regular y secular, representantes de las universidades y colegios,

[9] Es lo que refiere en sus memorias Basil Hall, marinero inglés que desembarcó en Lima el 26 de junio: cf. Hall, *El Perú en 1821*, en Colección Documental de la Independencia del Perú, tomo XXVII, vol. 1, Lima 1971, pp. 225-227, cit. en Contreras & Cueto 2000: 51.

[10] *Oficio 14 de julio de 1821. Sobre proclamación de independencia*, en Oviedo 1861: I: 9.

[11] Estos documentos están reproducidos en Gamio Palacio 1971: 37-49 y en Oviedo 1861: I, 9-13.

tribunales y corporaciones; desde allí se puso en marcha un desfile encabezado por San Martín y los miembros del cabildo y precedido por tropas del ejército, en dirección del acostumbrado recorrido, la plazuela de la Merced, plaza de Santa Ana y plaza de la Inquisición, en cada una de las cuales se repitió la proclamación entre redoble de campanas y aclamaciones populares. Al día siguiente, tras una solemne misa de acción de gracias celebrada en la catedral, los miembros del cabildo volvieron a la sede de la corporación y juraron defender la independencia apenas proclamada, juramento que se repitió en las respectivas sedes de las otras corporaciones laicas y eclesiásticas. El 4 de agosto San Martín se proclamó Protector de la Independencia del Perú, cargo con el que gobernaría el país durante algo más de un año.[12]

Los años de la experimentación institucional, entre violencia y legitimación

La independencia proclamada en Lima no supuso el fin de la guerra. Serían necesarios aún dos años y la intervención de Bolívar y Sucre para llegar al enfrentamiento final. Después del famoso y en parte aún misterioso encuentro de Guayaquil entre San Martín y Bolívar,[13] se celebraron las elecciones del primer Congreso del Perú independiente, que se inauguró solemnemente el 20 de septiembre de 1822.[14] San Martín, en torno al cual venía creándose un ambien-

12 C. O. Stoetzer (1966: I, 159) hace notar que San Martín, Bolívar, Iturbide y otros líderes independentistas capitalizaron a su favor la reacción provocada entre los españoles americanos frente a las medidas anticlericales aprobadas por los liberales españoles, consiguiendo así obtener su apoyo.

13 San Martín pretendía que Bolívar lo ayudara a proseguir la guerra y a definir a favor del Perú la suerte del importante puerto de Guayaquil; obtuvo sólo la promesa de enviar 800 hombres, que no resolvería nada, y Guayaquil quedó en la Gran Colombia.

14 San Martín había afirmado anteriormente que quería aplazar las elecciones hasta el momento en que el país fuera completamente libre y el pueblo tuviera tiempo de hacerse una idea de las tareas que le esperaban cuando empezara a gobernarse. Cf. al respecto el prólogo del *Decreto 8 de Octubre de 1821. Estatuto provisional dado por el protector de la libertad del Perú, para el mejor régimen de los departamentos libres, interín se establece la Constitución permanente del Estado*, en Oviedo 1861: I, 15. A propósito de la composición (79 representantes, de los cuales sólo 51 estaban presentes el 20 de septiembre de 1822) y de la actividad de este primer Congreso, cf. Basadre 1970: I, 5 ss.

te de creciente hostilidad, renunció ante el Congreso a su cargo de Protector y se marchó definitivamente del Perú y de América.[15] Se eligió una Junta Gubernativa formada por tres diputados y posteriormente fue designado presidente José de la Riva-Agüero.[16]

En diciembre el Congreso anunció públicamente las *Bases* en las que se inspiraría la futura Constitución, superando definitivamente el dilema monarquía-república. En ellas se afirmaba que todas las provincias del Perú reunidas en un sólo cuerpo formaban la nación peruana, y dicha nación se llamaría «República peruana».[17] Tras un año de derrotas militares que permitirían incluso a los realistas ocupar provisoriamente Lima, el Congreso llamó a Bolívar y le otorgó plenos poderes, suscitando la reacción de Riva-Agüero, quien formó un gobierno paralelo en Trujillo. Al cabo de un tiempo él y su sucesor, el marqués de Torre Tagle, acusados de conspirar con La Serna, serían expulsados del país.[18]

A comienzos de 1824, cuando la causa independentista parecía en grave peligro, el concurso de una serie de factores internos y externos abrió el camino a las batallas decisivas de Junín y Ayacucho (junio y diciembre de 1824). En el frente interno, el exilio de los dos presidentes acusados de traición fortaleció la unidad política del bando independentista, mientras que el conflicto entre el general Olañeta y La Serna dividía a los realistas. En el contexto internacional, a la proclamación de la doctrina Monroe en Estados Unidos se sumaban la derrota de los liberales en España con la

[15] En Lima se murmuraba que quería convertirse en rey o emperador, como Iturbide en México, y su decisión de proclamarse Protector fue criticada por quienes consideraban que debía limitarse, como había hecho en Chile, a supervisar las cuestiones militares, sin intervenir en los asuntos políticos; poco aceptable era también para la élite de la capital el rigor antiespañol de Bernardo de Monteagudo, hombre de confianza de San Martín y nombrado ministro del interior. De regreso de Guayaquil, San Martín se encontró con que Monteagudo había sido obligado a dimitir. A propósito de este episodio, que evidenciaría el surgimiento de una nueva cultura política en la capital, cf. McEvoy 1999a: 1-60. Sobre la biografía intelectual de Monteagudo y las sorprendentes modificaciones de su reflexión ideológica ver G. Montoya (2002), cap. IV: «Pensamiento político de Bernardo Monteagudo: entre el autoritarismo y la democracia», pp. 152-188.

[16] Fueron elegidos para integrar la Junta los diputados José de la Mar, M. Salazar y Baquíjano y Felipe Antonio Alvarado.

[17] *Bases de la constitución política de la República peruana*, en Oviedo 1861: I, 23.

[18] Sobre las razones del «titubeo» de Riva-Agüero y Torre Tagle, cf. el ensayo de S. O'Phelan Godoy, «Sucre en el Perú: entre Riva Agüero y Torre Tagle (2001: 379-406).

definitiva abrogación de la Constitución gaditana junto con la consiguiente imposibilidad americana de una solución de compromiso, y la negativa de la Santa Alianza a intervenir en América en apoyo a las reivindicaciones de la Corona española. En vísperas de la batalla de Ayacucho, el 9 de diciembre de 1824, Cusco, Lima y Arequipa se hallaban en poder de los realistas; en marzo La Serna, incluso antes de recibir instrucciones oficiales al respecto, había decretado la vuelta del absolutismo en los territorios bajo su control. Sucre entró al Cusco el 24 de diciembre de 1824 y al año siguiente derrotó al último ejército realista que se había refugiado en el Alto Perú. En enero de 1826 los últimos españoles abandonaron el fuerte Real Felipe en el Callao.

Conquistada la independencia, liberado por entero el territorio del virreinato y alcanzada la libertad de los peruanos, en realidad todo estaba por hacer y definir, comenzando por el territorio en el que se debía desarrollar el nuevo proyecto de Estado. Como ha hecho notar Fisher, la historiografía del Perú republicano ha afirmado en repetidas ocasiones que el logro de la independencia en 1824 condujo a la concentración definitiva del poder económico y político en Lima y en la región costera. Sin embargo, por lo menos en los primeros veinte años a partir de aquella fecha una combinación de factores hizo que el poder de la capital y de su élite resultara particularmente ineficiente (Fisher 1987: 467).[19]

La centralidad política de Lima era puesta en discusión por la incapacidad demostrada durante el conflicto de generar un grupo dirigente compacto y decidido. Por otra parte, la capital había visto disminuir su rol económico a causa de factores como las severas mutilaciones territoriales aplicadas por los Borbones, la proclamación del libre comercio y sobre todo la pérdida del control sobre el Alto Perú y Potosí. La guerra la empobreció aún más: si los ricos y poderosos miembros del Tribunal del Consulado habían perdido sus naves y agotado sus fortunas en el esfuerzo de impedir la crisis

[19] En un reciente artículo, C. Espinosa (2002: 171) sostiene que en la definición territorial de los nuevos estados asumieron escasa importancia los protonacionalismos criollos, mientras que, junto a la preexistencia de entidades administrativas como las audiencias, tuvo un rol relevante la definición de la «dimensión más eficaz para la organización de un estado soberano, para los fines de la maximización de los ingresos, la defensa, el comercio interno y externo y la accesibilidad a las élites regionales».

final del imperio colonial, con los ejércitos realistas en fuga se marchó también una buena parte de la población más rica y culta. De los 10 mil españoles que residían habitualmente en la capital, en 1822 quedaban solamente 600. Geográficamente aislada, Lima se encontraba ahora al margen de las principales rutas comerciales, cerrada al norte por la competencia del puerto de Guayaquil y al sur por Valparaíso.

Resultó entonces difícil neutralizar las fuerzas centrífugas que se manifestaban en las fronteras septentrionales y meridionales. En el norte fracasó el intento, llevado a cabo por el mismo San Martín, de mantener el control del puerto de Guayaquil (sobre el cual gravitaba el eje regional Piura-Loja-Cuenca), reivindicado por Lima en virtud del hecho de que desde 1803 esa región se encontraba bajo control de su audiencia y su virrey Abascal.[20] En el sureste, el proyecto alternativo orientado sobre Cusco y la integración del Alto Perú mantuvo una viabilidad, a pesar del nacimiento en julio de 1825 de la República de Bolivia, por lo menos hasta la desastrosa conclusión en 1839 del experimento de la Confederación Perú-boliviana (1836-1839). Al fracaso de este proyecto contribuyó también el constante conflicto de intereses entre Cusco y Arequipa, expresado en el comunicado que escribe en 1832 el gobernador del puerto de Islay, según el cual los habitantes de los siete departamentos en que se dividía el Perú se enfrentaban entre sí, y que especialmente «el cuzqueño detesta al limeño, y el arequipeño aborrece a los dos» (en FISHER 1987: 468).

Demarcar el territorio de la república peruana suponía también definir a quién había que considerar como peruano: la «peruanidad» pasaba ahora por un hecho geográfico, por fronteras a definir, verificar y reconocer. Si en la década transcurrida desde la crisis de Bayona había sido posible definirse al principio españoles y luego americanos, a esta altura era necesario introducir nuevos elementos de diferenciación.[21] El Sol que San Martín había dibuja-

[20] Los conflictos con la Gran Colombia y luego con Ecuador y Colombia, tenían también relación con una parte del área amazónica, y volverían a surgir en repetidas ocasiones durante el siglo XX. En 1998 se firmó el último acuerdo con Ecuador respecto a la frontera amazónica. Cf. a propósito DENEGRI LUNA 1996.

[21] A propósito de estos procesos de construcción de identidades nacionales, cf. QUIJADA 1994b: 15-51. Para unas reflexiones sobre las identidades coléctivas que en el mundo hispánico precedieron a la aparición de la nación moderna, ver GUERRA 2003b: 185-220.

do en la nueva bandera podía aludir al glorioso porvenir de la nueva nación, pero permitía también remontarse al Inti incaico, ahora que la diversidad de los pueblos nativos podía transformarse en un recurso importante para «singularizar» la nación, para construir y consolidar hacia el exterior una específica identidad.

El recién inaugurado Congreso mandó en octubre de 1822 un mensaje a los indios de las provincias del interior aún en manos de los realistas, a los «nobles hijos del sol, amados hermanos, [...] virtuosos indios», para anunciar la buena noticia de la libertad conquistada. Eran sus hermanos, escribían los diputados, porque descendían de padres comunes, formaban una misma familia y junto a la tierra que a todos ellos les pertenecía habían conquistado también su dignidad y sus derechos. El Congreso, para el cual ellos eran objeto de una atención especial, aplicaría leyes justas que los harían felices; serían nobles, educados, propietarios y alcanzarían el lugar que les correspondía por sus virtudes pasadas y presentes.[22]

A la cuestión territorial se añadía el problema de la forma de gobierno. En el Perú, como en México, no estuvieron ausentes las tentaciones monárquicas, alimentadas por San Martín durante su corto Protectorado.[23] Pero en última instancia la opción republicana definida en las *Bases* de 1822 apareció como la única alternativa posible, dada la ausencia de una dinastía aceptable (ciertamente la élite criolla no estaba dispuesta a tomar en consideración la hipótesis neoinca...)[24] y la opción análoga asumida por los países vecinos. Ello no niega que hasta el día de hoy aquélla pueda aparecer como una opción más bien pasivamente soportada que elegida

[22] *El Congreso Constituyente del Perú a los indios de las provincias interiores, Lima, a 10 de Octubre de 1822*, en CDIP 1974: I, 9, pp. 94-95.

[23] En el ámbito de la *Sociedad Patriótica de Lima*, un organismo a mitad de camino entre una asociación cultural y un club político, fundado precisamente por San Martín, se promovió un debate entre partidarios de la monarquía y de la república; los primeros —según Jorge Basadre— expresaron consideraciones de tipo sociológico, basadas en las tradiciones, costumbres y datos demográficos y territoriales, mientras que los segundos recurrieron a argumentos de tipo filosófico basados en los ideales de libertad e igualdad. Cf. Contreras & Cueto 2000: 56-62.

[24] La propuesta, planteada por el general Belgrano en 1816 al Congreso de Tucumán, de una monarquía encabezada por un descendiente de los Incas, dejó pasmado a uno de los presentes, quien refirió luego que «al oír esto [...] nos quedamos como atónitos con lo ridículo y extravagancia de la idea [...]o: carta de Tomás Anchorena a Manuel Rosas, cit. en Salvioni 2003: 35.

por convicción: una reciente historia del Perú señala que un «destino extraño y cruel» negó a los peruanos aquello para lo cual parecían hechos (la monarquía), mientras que no estaban hechos para lo que anhelaban y deseaban con pasión (la república).[25]

El nuevo Estado se apoyaba en cimientos muy frágiles, un tejido económico, político y social afectado por una profunda fragmentación. En los últimos cinco años la economía había tenido que mantener en guerra a un ejército de más de 25 mil hombres. En el período inmediatamente posterior a la independencia la momentánea baja de la producción minera,[26] la disminución y empobrecimiento de la población urbana, la contracción del intercambio con el exterior y las dificultades de los comerciantes de Lima, sumado al surgimiento de fronteras entre los nuevos estados, fueron factores que crearon un círculo vicioso traducido en contracción de la producción agrícola y artesanal, decadencia de los circuitos comerciales interregionales que se articulaban en torno a los núcleos urbanos y mineros, y una fragmentación del tejido económico en un mosaico de economías regionales con tendencias agrícolas con pocos vínculos externos. Los problemas económicos generaron una penuria fiscal, agravada por el hecho de que el nuevo Estado nacía endeudado y que la imposibilidad de pagar los intereses de la deuda contraída para financiar la guerra reducía al mínimo el acceso a préstamos externos.[27]

Hasta finales de 1826 el conflicto político interno se mantuvo latente, frenado por el carisma autoritario del Libertador, pero ya se advertía —como escribe Basadre— la presencia amenazadora de «ambiciones impacientes», que emergieron con ímpetu no bien Bolívar se marchó del Perú en septiembre de 1826 para volver a Colombia, entregando el gobierno a un Consejo presidido por Andrés Santa Cruz. En pocos meses la Constitución vitalicia propuesta por Bolívar fue jurada y abrogada, se eligió un nuevo Congreso

[25] Cf. Contreras & Cueto 2000: 87.

[26] Sobre la evolución de la actividad minera cf. Deustua 1986.

[27] En 1823 se había contraído un empréstito de 1.816.000 libras esterlinas, del cual fue imposible pagar los intereses hasta 1849; esta suerte de moratoria unilateral aumentó considerablemente la deuda y redujo a cero las posibilidades de recurrir a nuevos préstamos en el mercado internacional; cf. Remy 1988: 451 y en particular Palacios Moreyra 1983, cap. 1-3. Sobre el precoz endeudamiento peruano cf. además Contreras 2001: 220-221.

constituyente y fue designado un nuevo presidente, José de la Mar, un general del círculo bolivariano, elegido para neutralizar a los temibles generales del sur, Santa Cruz, Gamarra y Gutiérrez de La Fuente. Derrotado en 1829 en la guerra con la Gran Colombia que causó la pérdida definitiva de Guayaquil, La Mar fue muy pronto exonerado por Agustín Gamarra.

Se inaugura en aquel momento la época de los caudillos, un período de profunda inestabilidad política caracterizada por una sucesión y coexistencia más o menos violenta de un gran número de gobernantes: si entre 1823 y 1826 hubo cinco presidentes, incluido Bolívar, a partir de allí entre 1826 y 1845, año de la primera elección de Ramón Castilla, se contaron nada menos que quince, cada uno de los cuales permaneció en el cargo durante un promedio de poco más de un año. Entre 1841 y 1845 se sucedieron seis presidentes, y hubo un año, 1844, en que en pocos meses se alternaron cuatro aspirantes a presidentes en el palacio de gobierno (sin contar a Castilla, elegido precisamente aquel año). Muchos de los caudillos que pasaron por el escenario político peruano gozaban del prestigio y del poder que les otorgaban los altos cargos militares conquistados en los campos de batalla en las filas de los ejércitos independentistas, aunque en realidad su compromiso con la causa patriótica había sido en general más bien tardío y ambiguo. La Mar, Gamarra, Santa Cruz y Castilla, las figuras de mayor relieve en aquella época, habían militado en el ejército realista antes de incorporarse a las filas independentistas; Gamarra y Santa Cruz fueron oficiales a las órdenes de José Manuel de Goyeneche cuando éste expulsó del Alto Perú a las tropas de Juan José Castelli.

Como en las demás repúblicas hispanoamericanas, los caudillos jugaron en el Perú un rol indudablemente decisivo en las dinámicas políticas de la primera mitad del siglo XIX. Ante la persistente inestabilidad e ingobernabilidad de sus países fueron los mismos grupos dirigentes de aquel siglo, que en su momento acreditaron la centralidad de los caudillos, los que propusieron la idea de que los ideales de la independencia corrían el riesgo de ser traicionados por estos personajes que estaban más interesados en defender sus propios intereses y los de grupos regionales unidos a ellos por vínculos de clientela que en llevar adelante una causa y un proyecto de dimensión nacional; personajes cuyo arbitrario poder perso-

nal limitaron la soberanía de las leyes e instauraron décadas de «anarquía», que pudieron dejarse atrás tan sólo a partir de la segunda mitad del siglo XIX con la gradual consolidación de los estados liberales.[28]

Descritos como salvadores o traidores de la patria, forjadores de naciones o representantes de la «barbarie» de las provincias, presentados a menudo por la historiografía como árbitros y protagonistas absolutos de sus respectivos países, los caudillos han acabado por convertirse en el modelo único, o de lejos el más importante, de la actividad política decimonónica, en desmedro de cualquier otro actor social o político.

Para el caso peruano, Paul Gootenberg ha propuesto recientemente una nueva línea interpretativa, que vincula la acción de los distintos caudillos a una sucesión de opciones diferentes y contrastantes de política económica. En su opinión, al proyecto proteccionista (o mejor dicho mercantilista) patrocinado por los comerciantes de Lima y los latifundistas de la costa septentrional, vinculados por una larga tradición de intercambio con Chile (que suministraba trigo a cambio de azúcar peruana), se habría opuesto un proyecto articulado alrededor del eje que unía al Perú meridional con Bolivia, cuyos partidarios proponían una política librecambista que favorecería el intercambio con el mercado internacional. Así se explica, según Gootenberg, el apoyo chileno al partido del norte y de la costa central en la guerra que llevó en 1839 a la disolución de la Confederación Perú-boliviana, que fue la expresión más explícita y estructurada del proyecto librecambista del Sur (Gootenberg 1997: 138).[29]

Esta interpretación, que tiene sin duda el mérito de ir más allá de las lecturas tradicionales concentradas en el análisis de las gestas de los personajes individuales, no agota sin embargo la complejidad del fenómeno, en cuya raíz subyacen diferentes problemas. En 1842, en vísperas de los cuatros años más agitados de la historia

[28] Ésta es también la interpretación propuesta por una síntesis reciente de la historia del Perú: cf. Contreras & Cueto 2000: 103. Por su parte, J. Lynch (1992: 184) sostiene que los caudillos «as a warrior, regional chieftain, hacendado, and *patrón* are obvious models which have tended to overshadow the caudillo as guardian of social order».

[29] Son significativas las medidas dictadas por Gamarra inmediatamente después de la derrota de la Confederación.

republicana, Bartolomé Herrera, líder del partido conservador, afirmó en el discurso fúnebre pronunciado en las exequias del presidente Agustín Gamarra que el principio de obediencia había desaparecido durante la lucha por la emancipación. Con amarga lucidez, Herrera señalaba que la causa profunda de la dramática inestabilidad política en que se debatía el país era la incapacidad, una vez desaparecida la figura del rey y toda alternativa monárquica, de obedecer a autoridades que no gozaban de la suficiente legitimidad y que no respetaban las leyes cuya aplicación debían garantizar. La idea de la «traición» de los ideales de la independencia oculta por tanto un problema más complejo y de largo plazo, es decir, la gran dificultad de todas las sociedades hispanoamericanas, no sólo de la peruana, para transformar las bases del vínculo político monárquico a favor del vínculo republicano. Así como Herrera se preguntaba dónde se había perdido aquella «impresión seria y profunda» que producían las autoridades, en la que se basaba el secreto del orden, esta misma preocupación la manifestaba ya en 1825 Lucas Alamán, ministro de la República mexicana, cuando recordaba que «roto el freno [...] y atropellada la obediencia a las autoridades superiores» no había nada más que vincularа entre sí a las inferiores, y que las hiciera aparecer respetables a los ojos de los ciudadanos, situación que inevitablemente generaba desorden, anarquía y guerra civil.[10]

El excesivo protagonismo que la historiografía concede a los caudillos puede deberse también —como sugiere Annino— al conocimiento incompleto del período, especialmente del origen y desarrollo de la representación moderna. Es curioso, por ejemplo, que en muchos países del área la gran inestabilidad de las cúpulas estuviera acompañada de una notable estabilidad de las instituciones parlamentarias (Annino 1993a: 13). Durante los primeros treinta años de vida republicana del Perú, aun en medio de conflictos que oponían a facciones regionales y que desembocaban a menudo en choques armados, casi constantemente (con la única y relevante excepción del período 1839-1843) sesionaron y promulgaron leyes los Congresos ordinarios y extraordinarios, Conven-

[10] B. Herrera, *Oración...*, en *Escritos y discursos*, Lima, Librería Francesa Científica, 1929, tomo I, pp. 17-18, 20-21. Las palabras de Lucas Alamán aparecen citadas en M. Bellingeri, *Conflictos y dispersión de poderes en Yucatán (1789-1831)*, en Annino & Buve 1993: 74.

ciones nacionales y Asambleas constituyentes,[31] mientras funcionaban normalmente las municipalidades. Todos ellos eran organismos electivos creados sobre la base de normas constitucionales y legislativas discutidas, elaboradas y promulgadas por aquellas asambleas nacionales que —según Basadre— tuvieron una enorme importancia en la historia del país (Basadre 1980b: 13).

El contrapunto del protagonismo político de los caudillos fue entonces una intensa producción constitucional y legislativa: entre 1822 y 1856 fueron promulgadas seis constituciones, ocho reglamentos electorales (en 1824, 1828, 1834, 1839, 1849, 1851, 1855 y 1857, sin contar los dos del período de San Martín ni aquellos de la época de la Confederación Perú-boliviana)[32] y seis leyes relativas a la organización y competencias de las municipalidades, además de una cuantiosa normativa orientada a regular los otros aspectos de la vida del nuevo Estado. Cinco de las seis constituciones que hemos mencionado, con la excepción de la bolivariana,[33] fueron redactadas por representantes elegidos por los peruanos; en el mismo período se eligió regularmente a tres presidentes (Riva-Agüero, La Mar y La Fuente) y otros dos, que alcanzaron el poder por la vía revolucionaria, fueron posteriormente confirmados mediante elecciones populares o en el Congreso (Gamarra en 1829 y 1839, Castilla en 1845 y 1855).

[31] Cf. la *Relación cronológica de los Congresos legislativos que han funcionado en el Perú*, en Echegaray Correa 1965: 719-749.

[32] Entre 1821 y 1822 fueron promulgados la *Ley 27 de noviembre de 1821. Reglamento de Elecciones Municipales* (Oviedo 1861: I, 308-313) y el *Decreto 26 de Abril de 1822. Reglamento de elecciones de Diputados* (Oviedo 1861: I, 313-319); entre 1836 y 1839 se promulgaron otros reglamentos en materia electoral, la mayor parte de los cuales no fue aplicado y en seguida se abrogaron (Oviedo 1861: I, 376-383). En realidad las constituciones en ese período fueron siete, dado que el 1 de mayo de 1837 fue promulgada en Tacna la *Ley Fundamental de la Confederación Perú-Boliviana*, que proclamaba Protector al general Andrés Santa Cruz; el texto, elaborado por un pequeño grupo de plenipotenciarios designados por los gobiernos de las tres repúblicas (del Norte del Perú, de Bolivia y del Sur del Perú) y que Basadre (1970: II, 138) define como «pacto de Tacna» y no como Constitución, no llegó a ser aplicado.

[33] La Constitución fue redactada por Bolívar para la naciente república de Bolivia, por encargo del Congreso de ese país; en 1826 el Congreso peruano decidió promulgar también en el Perú ese mismo texto, que debería ser aprobado por los colegios electorales de provincia y convertirse en la base para construir el proyecto bolivariano de la Federación de los Andes, con Venezuela, Cundinamarca, Quito, Perú y Alto Perú; cf. Basadre 1970: I, 154-158.

En un ensayo publicado en 1934, Manuel Vicente Villarán, replanteando en otros términos la ya clásica contraposición formulada por Domingo Faustino Sarmiento entre civilización y barbarie, escribía que en esos años de permanente inestabilidad política «a la fe de los autoritarios en el mérito de la violencia, oponían los liberales su fe en el mérito de la legalidad constitucional».[34] Afirmación al mismo tiempo correcta y equivocada. Correcta porque, como hemos visto, los años de la llamada anarquía y del caudillismo fueron también el período de la «obsession constitutionnaliste», como dice Demélas (1992: 313); equivocada, porque alude a una rígida contraposición entre mundos y lógicas contrapuestas e incomunicantes que no sólo no ayuda a comprender las dinámicas del período, sino que además en el fondo no existió.

En realidad hubo caudillos que se declararon liberales o que fueron apoyados por liberales, y por otra parte estos jefes militares nunca crearon regímenes totalmente desvinculados de los civiles. Una vez en el poder tenían a su lado a aquellos que Basadre define «los hombres de traje negro», que a veces eran personas de escaso relieve que ocupaban cargos ministeriales y cuyo papel se limitaba a redactar proclamas, mensajes, decretos; pero en otras ocasiones, sin embargo, se trataba de personajes de gran prestigio que desde las páginas de los periódicos o tribunas parlamentarias desempeñaban funciones censorias o dictaban la línea de las políticas de gobierno (Basadre 1929: 29-31).

Si desplazamos la atención desde el centro a la periferia dejando de lado las interpretaciones demasiado personalistas, podemos poner en evidencia otras lógicas y otros protagonistas, con las relaciones dinámicas que los vinculaban entre sí. En un reciente libro significativamente titulado *Caudillos y Constituciones*, Aljovín de Losada muestra que la intervención con que en 1829 Agustín Gamarra destituyó al presidente regularmente elegido José de La Mar, interrumpiendo aparentemente la legalidad constitucional, fue justificada con la voluntad de proteger esa legalidad y defenderla de los abusos de quien se había apropiado del

[34] *La constitución de 1834*, en Villarán 1962: 67. El ensayo apareció inicialmente en *El Comercio* de Lima del 1 de enero de 1934. La referencia a Domingo Faustino Sarmiento remite obviamente a su obra *Facundo. Civilización y barbarie en la República Argentina*, escrita entre 1840 y 1845 durante el exilio en Chile del autor, y publicada en 1845.

cargo presidencial sin poseer los requisitos para ello y traicionando la confianza que los pueblos habían depositado en él.[35] La legitimidad del nuevo régimen derivó en un primer momento del apoyo de una junta de notables de Lima, una suerte de cabildo abierto que nombró a La Fuente como jefe supremo en ausencia de Gamarra (que se encontraba en Piura); fue una nómina momentánea, a la espera de la inauguración del Congreso, que luego designaría presidente provisorio a Gamarra, con Gutiérrez de La Fuente como vicepresidente, cargos que fueron posteriormente confirmados, no sin algunas dificultades, por las elecciones populares celebradas en el mismo año.

Los caudillos más importantes, no los que permanecieron en el poder durante un mes o poco más, sino los que marcaron la vida del país, convocaron siempre a elecciones y reconocieron el principio de representación electoral, no encabezaron gobiernos de facto, no ejercieron un poder autárquico ni se apartaron completamente de la legalidad constitucional; incluso buscaron una doble legitimación, en las instituciones surgidas del sufragio popular y aún antes en las comunidades locales, cuyo apoyo era para ellos decisivo.[36] En efecto, los caudillos restauradores o regeneradores de la naciente república cabalgaban gloriosamente lanzando proclamas a la nación, pero sus ejércitos carecían de la más mínima autonomía financiera y de recursos humanos y materiales, por lo que se veían obligados a negociar con las comunidades locales.

Dicho esquemáticamente, había por lo menos tres tipos de sujetos que interactuaban y en torno a los cuales se desarrollaban

[35] Después de la derrota sufrida por La Mar en la guerra contra la Gran Colombia, Gamarra, Gutiérrez de la Fuente y Santa Cruz lo obligaron a dimitir a la presidencia, justificando por lo menos en parte su decisión con el hecho de que La Mar era extranjero (era oriundo de Cuenca, en territorio grancolombiano), y por lo tanto ocupaba el cargo inconstitucionalmente. En un *Manifiesto a los pueblos de la república del Perú* Gamarra afirmó que su predecesor había dimitido y devuelto a la nación el alto oficio que «el artículo 81 de la constitución le tiene negado». En realidad, Gamarra se refería al artículo 85 de la Constitución de 1828, según el cual para ocupar la presidencia o la vicepresidencia era necesario haber nacido en el Perú (cf. Oviedo 1861: i, 86). Cf. Aljovín 1996: 117 y Aljovín 2000, en donde uno de los temas centrales es la relación dinámica que se establecía entre los caudillos y las constituciones que ellos pretendían defender o modificar. Cf. además López Jiménez 1997: 211-218.

[36] Como anota Carlos A. Forment (2003: 36) «it was in the twentieth century, non the nineteenth, that authoritarianism became rooted in the region».

las dinámicas políticas de la época: los caudillos, los Congresos con sus leyes y constituciones y las comunidades locales que elegían a sus representantes pero utilizaban también otros canales para expresar su apoyo o su rechazo al gobernante o aspirante a gobernante de turno. Más adelante volveremos a los caudillos y a sus relaciones con las sociedades locales. Ahora nos interesa analizar la rica y compleja producción constitucional y legislativa, además de las prácticas que derivaban de ella, a fin de comprender los fundamentos en que se apoyaba el nuevo sistema político, la idea de nación y de ciudadano y los procesos a través de los cuales se creaban y legitimaban las instituciones a las que se delegaba el ejercicio de los poderes inherentes a la soberanía. Es necesario de todas formas tener presente que si bien en este período de aprendizaje y experimentación los legisladores peruanos se inspiraban en las ideas, el lenguaje y las instituciones del constitucionalismo liberal, considerados como puntos de referencia cruciales, al mismo tiempo actuaban en estrecho contacto con una sociedad, de la cual ellos mismos formaban parte material y culturalmente, que se veía a sí misma en términos arraigadamente tradicionales.

La definición de la ciudadanía política

Los ciudadanos del Perú fueron llamados por primera vez a las urnas en 1822 para elegir el primer Congreso constituyente. El reglamento electoral redactado para la ocasión por San Martín dividía el territorio peruano en circunscripciones que por primera vez se llamaron departamentos, a la francesa; en ese momento eran once (Lima, La Costa, Huaylas, Tarma, Trujillo, Cusco, Arequipa, Huamanga, Huancavelica, Puno, Maynas y Quijos)[37] y coincidían en general con las intendencias borbónicas; sólo Lima fue dividida en tres distintas circunscripciones, Lima, La Costa y Huaylas. Al interior de cada departamento los antiguos partidos tomaban ahora el nombre de provincias, y en lugar del intendente eran goberna-

[37] El término departamento se encontraba ya en el artículo 1 del *Decreto 12 de febrero de 1821. Demarcación y administración provisionales*, en Ovando 1861: t. 7, pero tomaba en cuenta sólo el territorio que se encontraba bajo la «protección» del Ejército Libertador, que había sido dividido en cuatro departamentos: Trujillo, Tarma, Huaylas y de la Costa.

das por un presidente, que a partir de 1824 asumiría la denominación de prefecto.

El reglamento establecía el número exacto de diputados propietarios que debía elegir cada departamento, uno por cada 15.000 habitantes o fracción igual o superior a 7.500; por cada dos diputados titulares debía elegirse un suplente. El cálculo de la población fue realizado de acuerdo con los datos de 1797, que en la práctica se limitaban a actualizar de manera bastante empírica y aproximativa el famoso censo de Gil de Taboada. Un decreto posterior convocó a los vecinos de los departamentos de Arequipa, Cusco, Huamanga y Huancavelica residentes en ese momento en la capital a elegir representantes por aquellos territorios, que se encontraban aún sujetos al control del virrey La Serna, tal como se había hecho en la época de las Cortes gaditanas.[38]

Como es evidente, estas primeras elecciones peruanas se llevaron a cabo en una situación bastante excepcional, en la que por una parte era necesario para San Martín obtener un resultado favorable a la causa independentista, pero por otra seguía vigente la idea de una sola «nación americana», unida en «identidad de causas, intereses y objeto»;[39] lo que justifica algunos rasgos específicos en las normas electorales, sobre todo el hecho de que el ciudadano al que se reconocía el derecho a voto se podría definir «americano» más que «peruano». En efecto, de acuerdo con el *Estatuto provisional* de octubre de 1821, eran considerados ciudadanos peruanos todos los nacidos en cualquier estado americano y que hubieran jurado la independencia,[40] a lo que sólo se añadía como requisito el haber cumplido 25 años de edad o ser casado y tener «casa abier-

[38] *Decreto 29 de junio de 1822. Sobre elección de Diputados por varias provincias*, en Oviedo 1861: I, 219-321. Las actas de las *Elecciones en Lima de los vecinos de los departamentos de Arequipa, Cuzco, Huamanga, Huancavelica*, aparecen en la Colección Documental de la Independencia del Perú, tomo XV, *Primer Congreso Constituyente*, vol. 1, edición y prólogo de Gustavo Pons Muzzo y Alberto Tauro, Lima, Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, 1973-4 (en adelante CDIP 1973-4: XV, 1), p. 23 ss.

[39] Así se expresaba Juan Martín de Pueyrredón, Director Supremo de las Provincias Unidas, en las *Instrucciones* dadas a San Martín para la reconquista de Chile; cf. Quijada 1994b: 29-30; Quijada señala el estudio de J. C. Chiaramonte (1989), donde el autor demuestra que muchas provincias argentinas concedían, hasta la aprobación de la Constitución de 1853, el derecho de sufragio a todos los nacidos en los países americanos antiguamente unidos bajo la Corona de Castilla.

[40] Art. 1 de la sección 9 del *Estatuto provisional*..., en Oviedo 1861: I, 19.

ta»; a los extranjeros para votar les bastaba con cumplir los requisitos de ciudadanía y para ser elegidos la condición de jefe de familia.[41] En las elecciones municipales se contemplaban requisitos mucho más selectivos para votar y ser elegido, como niveles de censo diferenciados según las áreas urbanas y rurales o las diferentes regiones del país.[42]

Del todo excepcional es el hecho de que el sufragio, indirecto en las municipales, con dos niveles e idéntico al gaditano (los ciudadanos elegían electores que a su vez designaban alcaldes, regidores y síndicos procuradores), fuera de tipo directo en estas primeras elecciones del Congreso. Una idea del número de votantes nos la puede dar el acta de las elecciones realizadas el 8 de julio de 1822 en la parroquia de San Buenaventura (provincia de Canta, departamento de La Costa), acompañada de una *Lista de los americanos comprendidos en esta doctrina de San Buenaventura y sus anejos* [que han] *sufragado sus votos para los dos Diputados en propiedad y un suplente*, en la que se enumeran los nombres de 400 sujetos.[43] Según el censo de 1876 el distrito de San Buenaventura tenía 1.534 habitantes, de los cuales 708 eran hombres y 826 mujeres. Aun tomando en cuenta la edad exigida para votar —el territorio de la parroquia de 1822 podía no coincidir perfectamente con el distrito de 1876, pues en el territorio de la parroquia, en 1822, podían figurar sujetos que no residían allí establemente, por lo que se podría haber aumentado arbitrariamente el número de votantes—, se tiene

[41] Cf. los artículos 1 y 2 de la primera sección del *Decreto 26 de abril de 1822. Reglamento de elecciones de Diputados*, en Oviedo 1861: I, 313. Según el art. 1 eran elegibles también los eclesiásticos seculares. Según el art. 2 no podían elegir ni ser elegidas las personas que hubieran sido sometidas a procesos penales, los quebrados y deudores del fisco, además de los dementes y sordomudos. Cualquiera podía ser elegido sin distinción de parroquia o departamento.

[42] *Ley 27 de noviembre de 1821. Reglamento de Elecciones Municipales*, arts. 1-6 de la primera sección, en Oviedo 1861: I, 308-309. Para votar era necesario gozar de una renta, o propiedad o profesión honrada que produjera 500 pesos en Lima, 300 en las capitales de la costa y 200 en la sierra; para ser elegido eran necesarios 1.200 pesos en Lima y 500 en las demás capitales, villas o pueblos. En los «pueblos de peruanos», es decir de indios (sobre esta definición volveremos más adelante), bastaba para elegir o ser elegido con cualquier ocupación honrada o industria útil «sea cual fuere la cantidad que les produzca». Para las modalidades de emisión del voto, cf. los artículos 9-15 de la II sección y la III sección, pp. 310-312.

[43] BNP, SI, D12651, *Departamento de la Costa. Libro de Actas de Elecciones Parroquiales. Año de 1822. Mesas de sufragios y diputados propietarios y suplentes elegidos en los pueblos de las tres provincias del depto. de «La Costa»*.

de todas formas la impresión de que en estas elecciones debió de participar un alto porcentaje de varones adultos.

Las preocupaciones por el resultado de estas primeras elecciones y acaso el intento de obtener una mayoría favorable a soluciones de tipo monárquico, explican que se haya remitido a las autoridades locales una serie de sugerencias adicionales. En mayo de 1822 el gobierno supremo envió al presidente del departamento de Tarma unas *Instrucciones reservadísimas* en las que se pedía favorecer por todos los medios la elección de personajes favorables al gobierno, dotados de la suficiente cultura y «docilidad» como para entender cuáles eran las formas de gobierno más convenientes para el Estado del Perú, y que pertenecieran o estuvieran relacionados por vínculos de sangre, intereses o amistad con «títulos del Perú, ó grandes propietarios, si es que ellos mismos no lo son». A fin de obtener los resultados deseados, el presidente autorizaba a ofrecer secretamente sumas de dinero y favores de todo tipo, actuando en la más completa discreción y rindiendo cuentas personalmente al gobierno de los gastos efectuados con tal objetivo.[44]

En lo que se refiere a las operaciones previas al voto, el reglamento de San Martín contemplaba procedimientos tan complicados que fue necesario enviar a los presidentes de los departamentos una nueva *Instrucción del método substancial para el régimen que deberá observarse en las elecciones de diputados para el Congreso del Perú*, con el fin de simplificarlos y volverlos más claros. En lugar de las dos juntas preparatorias indicadas por el reglamento,[45] la *Ins-*

[44] BNP, SI, D8632, *Instrucciones reservadísimas que el gobierno supremo del Perú dá al Presidente del Departamento de Tarma, sobre lo que debe practicar en razón de las elecciones de Diputados para el próximo Congreso constituyente*, 8. 5. 1822.

[45] Según el reglamento, se debía constituir una primera junta, que en las capitales y otros núcleos urbanos de cierta importancia y de considerable tamaño debía estar compuesta por cuatro miembros de las respectivas municipalidades elegidos por la municipalidad misma, y presidida por el presidente del departamento o por el alcalde de primer voto; su encargo era calificar a los ciudadanos con derecho a voto y distribuir los respectivos boletos. En las localidades menores, proseguía el reglamento, no eran necesarias dichas formalidades, ya que la notoriedad constituía un criterio suficiente para identificar a los ciudadanos-electores (art. 3). Ocho días antes de la fecha establecida para la elección de los diputados, el pueblo mismo (art. 10) realizaría una votación, llamada preparatoria, mediante la cual se designarían a los miembros (presidente, cuatro escrutadores y dos secretarios) de la mesa que funcionaría el día de la elección de los representantes en el

trucción ordenaba la creación de una sola junta, a la que correspondería identificar a los ciudadanos con derecho a voto y entregarles la papeleta que demostraba tal derecho, así como ejercer de mesa electoral en el momento de la votación.

Esta junta presidida por el alcalde y compuesta de «12 entre los primeros ciudadanos que se congreguen»,[**] acababa por concentrar una serie de poderes decisivos, demostrándose por un lado que se seguía entendiendo las elecciones no como una instancia de contraposición/enfrentamiento entre partidos opuestos, sino como momento de designación de los mejores o más adecuados; y reafirmando por otro el rol de las comunidades locales como fuentes de derechos constitucionales, en cuanto se les atribuía el poder de seleccionar a los ciudadanos dotados de derechos políticos. En realidad se iba más allá respecto a Cádiz, puesto que la junta parroquial gaditana (como se puede ver en las actas analizadas en el capítulo anterior) decidía quién podía votar y designaba entre sus miembros a los componentes de la mesa de votación de primer grado, pero contemplaba la presencia del subdelegado o de un delegado suyo, o sea de un funcionario del gobierno, mientras que en 1822 no intervenía nadie que fuera ajeno al ámbito de las autoridades locales.

De otra parte, por necesidad o conveniencia contingente, la norma misma atribuía de modo completamente casual un enorme poder a un reducido número de ciudadanos, aquellos doce que por las buenas o las malas llegaban primeros a la constitución de la mesa. Se trata de un detalle que a primera vista podría parecer irrelevante, pero en los años y décadas siguientes una de las prácticas que merecieron las mayores críticas de los observadores y debates parlamentarios sería la llamada «toma de las mesas», es decir, la ocupación física y a menudo violenta de los espacios destinados a las elecciones de los componentes de la mesa, con el

Congreso; ante la dificultad de indicar quién debía constituir la mesa en la que se verificaría dicha votación preliminar, el reglamento afirmaba genéricamente que se debía proceder a la designación de escrutadores y secretario «en la forma acostumbrada hasta ahora en las elecciones populares». Cf. *Decreto 26 de abril de 1822. Reglamento de elecciones de Diputados*, en Ovando 1861: I, 313-314.

** BNP, SI, D12801, *Instrucciones del método substancial para el régimen que deberá observarse en las elecciones de diputados para el Congreso del Perú*, 1822.

objetivo de controlar esta parte del proceso electoral. Una práctica muy criticada y sin embargo permitida, aunque no contemplada, por normas legales que también en el futuro darían poderes decisivos... a los primeros que llegaban al lugar (!).

Entre 1822 y 1823 el Congreso elaboró y promulgó la primera Constitución de la República del Perú, primera de una serie de siete que culminaría en el texto aprobado en 1860 y hasta hoy el más longevo de la historia peruana. Evidentemente la gran cantidad de constituciones, algunas de las cuales no llegaron siquiera a alcanzar un significado práctico, agudiza la sensación de inestabilidad y explica el juicio negativo de buena parte de la historiografía sobre la clase política y de gobierno, juzgada incapaz de aplicar a la realidad peruana el modelo del constitucionalismo liberal y, por lo tanto, responsable de la dramática y persistente división entre el país real y el país legal. En 1923, en ocasión del centenario de la primera Constitución, Manuel Vicente Villarán escribe que las constituciones fueron elaboradas en Perú «sobre una tabla rasa [...] sin bases de tradición, sin arraigo en la vida [...] se forjaron en las nubes de la teoría pura o en los cauces de la fácil imitación».[47] En realidad los constituyentes siempre tuvieron en cuenta el contexto en el que actuaban y fueron muy conscientes de la precariedad de sus productos, tanto es así que en las constituciones de 1823, 1826 y 1828 se contemplaba explícitamente la conveniencia de una verificación a distancia de pocos años de su promulgación.[48]

Se dio entonces, junto a la confianza en el poder civilizador de la norma y la admiración por los modelos europeos (especialmente francés) y norteamericano, un esfuerzo de experimentación institucional, un tentativo de adaptar los principios y los modelos a la realidad de la sociedad peruana. De otro lado es evidente desde la primera Constitución la influencia viva y vigente de la tradición colonial y de las experiencias prácticas y teóricas que habían madurado en los años de la crisis de la monarquía y del constitucionalismo gaditano.

[47] *La constitución de 1823*, en VILLARÁN 1962: 42; el ensayo fue publicado originariamente en *El Comercio*, en noviembre de 1923.

[48] Se refiere a los artículos: 194 de la Constitución de 1823, 130 de la Constitución de 1826 y 178 de la Constitución de 1828.

La ambigüedad del lenguaje refleja la permanencia de los dilemas de la soberanía y la coexistencia de diferentes concepciones. No es ciertamente casual que en la Constitución de 1823 se defina a la nación peruana como el conjunto de todas las «provincias reunidas en un solo cuerpo» (art. 1) y que sólo posteriormente, a partir del texto bolivariano de 1826, ella aparezca descrita de un modo más moderno como el conjunto o asociación política de todos los peruanos;[49] así como tampoco es casual que por lo menos hasta 1828 las normas específicas para la promulgación y juramento de los textos constitucionales (en 1826 se usaba todavía en un sentido tradicional el término «publicación») reconozcan como protagonistas a las corporaciones, los pueblos y las parroquias; o también que durante largo tiempo se siga afirmando en los prólogos de las constituciones que ellas han sido elaboradas en virtud del poder entregado mediante el sufragio a las diversas asambleas constituyentes por «los pueblos», no por el pueblo. Así, el Congreso inaugurado en 1823 actúa «en ejercicio de los poderes que han conferido los pueblos á todos y á cada uno de sus representantes»; en 1856 la Convención nacional es convocada por «la voluntad de los pueblos para constituir la República»; y en 1860 el Congreso afirma haber recibido «de los pueblos» la autorización necesaria para reformar el anterior texto constitucional.

Resueltas en la redacción de las *Bases* las dudas relativas al dilema monarquía/república, los textos constitucionales promulgados entre 1823 y 1860 muestran una especie de movimiento pendular entre el predominio de ideas liberales y de ideas conservadoras. En el Perú fueron mucho menos agudos que en otras partes, como por ejemplo en México, los conflictos entre el Estado y la Iglesia; no sin dificultades fue abolido en 1856 el fuero eclesiástico,

[49] M. Thurner (1995: 294, nota 2) define como «political-territorial» la idea de nación contenida en la Constitución de 1823, y la remite por una parte a reminiscencias incaicas (las provincias del Tahuantinsuyu) y por la otra a las necesidades contingentes de un país aún parcialmente ocupado por fuerzas enemigas; yo encuentro allí más bien el eco de la concepción de nación y de soberanía nacional manifestada por el diputado Feliú en las Cortes de Cádiz. El texto de 1828 definía la nación peruana como la «asociación política de todos los *ciudadanos* del Perú», art. 1, (el subrayado es mío); esta dicción, potencialmente ambigua y/o limitativa, fue corregida en 1839: la nación peruana fue definida esta vez como la «asociación política de todos los peruanos» (art. 1), fórmula repetida luego en 1856 y 1860.

así como fueron lentos y cautos los procesos de enajenación de los bienes eclesiásticos y de secularización del Estado;[50] con la única excepción del texto bolivariano, que se limitaba a indicar la religión católica, apostólica y romana como «la religión del Perú» (art. 6), todas las demás constituciones especificaban la voluntad de la nación (o del Estado, en los textos de 1856 y 1860) de defenderla e impedir el ejercicio público de cualquier otro culto.[51]

El predominio alternado de las tendencias conservadoras o liberales se manifestó entonces a través del peso relativo atribuido al poder ejecutivo o al legislativo y de la imposición de proyectos más o menos centralizadores. El texto de 1823, por ejemplo, contempla un presidente débil, sin facultades de iniciativa de ley y de derecho a veto suspensivo, responsable de sus actos administrativos, con un mandato de cuatro años, no reelegible antes de otro plazo de cuatro años, cuyo cargo —especificaba el artículo 74— no podía ser ni vitalicio ni hereditario; un presidente con demasiados poderes «era para ellos recuerdo de los aborrecidos reyes y virreyes».[52] Por otra parte, aun no tomando en consideración la posibilidad de una organización federal, una tentación conceptual que era sin embargo preocupante dadas las fuerzas centrífugas presentes en el país, los constituyentes volvieron a proponer los municipios gaditanos, existentes en todos los núcleos urbanos de cualquier tamaño. Según Pareja Paz Soldán, la Constitución de 1823 fue el fruto de una visión poco realista y de una filosofía ultraliberal, op-

[50] Sobre las relaciones entre el Estado y la Iglesia en el siglo XIX es fundamental el trabajo de P. García Jordán (c 1991), que describe una relación mutable, pero caracterizada en general por una «relativa armonía».

[51] Las constituciones de 1823 (art. 9), 1828 (art. 3) y 1834 (art. 2), afirmaban que la protección por parte de la nación se realizaría utilizando «todos los medios conformes al espíritu del Evangelio». La Constitución conservadora de 1839 colocaba en el primer lugar entre las limitaciones del poder presidencial la imposibilidad de permitir la celebración pública de otro culto que no fuera el católico, apostólico y romano (art. 88, 1). A propósito de los debates que acompañaron la aprobación de los artículos concernientes a la religión, incluidos en las primeras constituciones peruanas, cf. ARMAS ASIN 1998: 23-50. Con relación a la Constitución bolivariana, Armas Asín destaca cómo Bolívar, «fiel a sus ideas de no declarar la confesionalidad del Estado, evitó pronunciarse sobre su carácter de religión de Estado [refiriéndose a la católica], protegida y excluyente a otros cultos» (ARMAS ASIN 1998: 43).

[52] J. PAREJA PAZ-SOLDÁN, *Las Constituciones del Perú*, Madrid, 1954, pp. 152-153, cit. en STOETZER 1966: II, 27.

timista, basada en el entusiasmo por la libertad recién conquistada. La aplicación concreta de este texto fue bloqueada en vísperas de su promulgación por un decreto (del 11 de noviembre de 1823) que declaraba suspendidas aquellas partes de la Constitución incompatibles con las facultades otorgadas al Libertador y al gobierno en el momento de grave peligro en el que se debatía el país.

La Constitución de 1823, que nunca entró plenamente en vigor, fue sustituida en 1826 por el texto bolivariano, inspirado en la Constitución consular napoleónica;[33] el equilibrio de poderes se desplazaba así completamente a favor del ejecutivo, ya que el nuevo texto imponía un presidente vitalicio, inviolable e irresponsable, con la facultad incluso de designar a su sucesor, al mismo tiempo que eliminaba las municipalidades. De ahí que el texto fuera inmediatamente rechazado por quienes lo consideraron un instrumento de opresión inaceptable que haría pasar el país «del dominio de un monarca español al de un déspota colombiano, tal vez con pérdida de una gran parte de sus garantías».[34]

La respuesta se expresó en las constituciones de 1828 y 1834, ambas de corte liberal. La primera de ellas, inspirada en el modelo norteamericano, intentó crear un nuevo organismo intermedio: las juntas departamentales electivas; se contemplaba para ellas una tal cantidad de poderes (en la esfera electoral, en el nombramiento de los funcionarios políticos y de los jueces, en la designación de los miembros del cabildo eclesiástico, en la concesión de la ciudadanía a los extranjeros) que fueron inmediatamente consideradas un peligro para la unidad y gobernabilidad del país, y en consecuencia funcionaron durante un breve tiempo y sólo en los departamentos de Lima, La Libertad, Junín, Arequipa, Puno y Cusco. El viraje conservador se verifica con la Constitución de 1839 (elaborada por un Congreso reunido en Huancayo), definida por Basadre como la más reaccionaria de la historia republicana: los constitu-

[33] Se refiere a la Constitución francesa del año VIII, modificada en el año X (1802) para crear el consulado vitalicio de Bonaparte, como explica M.V. Villarán, *Ensayo sobre las ideas constitucionales de Bolívar*, en VILLARÁN 1962: 30. Este ensayo había sido publicado inicialmente en la *Revista Universitaria* de Lima en diciembre de 1916. Para los hechos que llevaron a la adopción en el Perú del texto bolivariano, cf. M.V. VILLARÁN, *La constitución de 1823*, en VILLARÁN 1962: 42.

[34] Es la opinión de T. Pacheco, ilustre jurista y político liberal, en PACHECO 1854: 29.

yentes de Huancayo volvían a plantear, por ejemplo, la idea bolivariana de eliminar las municipalidades, reforzando los poderes de los funcionarios políticos y dejando a las comunidades locales tan sólo la posibilidad de elegir jueces de paz y síndicos procuradores. El objetivo era neutralizar y reglamentar el protagonismo de las ciudades y pueblos, pero los resultados, como veremos luego, terminaron siendo bastante modestos.[55]

A la reacción gamarrista responderá el jacobinismo de la Convención nacional de 1855, elegida mediante sufragio universal y directo. Fruto de la rebelión contra el gobierno corrupto del general Echenique, pero también —como escribe Basadre— del más grande y profundo movimiento ideológico y social conocido en la historia peruana del siglo XIX, su producción legislativa estuvo muy influenciada por las ideas del 1848 europeo.[56] La confirmación del sufragio directo (ya aprobado con decreto de 1855, conforme al cual se eligió la Convención misma),[57] el larvado unicameralismo, la amplia difusión de las municipalidades con poderes que llegaban a sobreponerse a los del ejecutivo y legislativo y la abolición del fuero eclesiástico y militar, fueron elementos que dificultaron la aceptación de la Constitución promulgada en 1856 no sólo por

[55] El único caso en que las municipalidades fueron efectivamente abolidas durante un buen periodo (más de tres décadas, de 1821 a 1854) es el del Estado de Buenos Aires; la supresión de los organismos municipales, como explica M. Ternavasio (2000) se debió al intento de crear condiciones mínimas de gobernabilidad, eliminando el conflicto entre la representación antigua, «municipal», basada en la concepción de los cabildos como únicos «cuerpos intermedios» autorizados en América para representar a sus mandantes ante el rey, y la nueva representación de tipo liberal, que había comenzado a construirse en el país tras la revolución y la promulgación en agosto de 1821 de la primera ley electoral. De todas formas, también en aquella circunstancia gran parte de las atribuciones de los antiguos cabildos fue absorbida por los jueces de paz.

[56] Escribe J. Basadre (1929: 44), que como causa inmediata de la revolución que derrocó al presidente Echenique (elegido en 1851) actuó el descontento por su débil política exterior con relación a Ecuador y Bolivia, y por los escándalos vinculados a la aplicación de la ley de consolidación de la deuda interna, pero que en la raíz de la violenta reacción provocada por sus opciones de gobierno estaba también el hecho de que para los liberales Echenique era «el símbolo de la vieja burocracia militar», y que la «Consolidación implicaba el banquete de la vieja generación»; de modo que la revolución era una especie de «juicio de Dios» a toda una generación de gobernantes violentos y corruptos.

[57] Cf. el art. 9 del *Decreto de 5 de febrero de 1855. Reglamento de elecciones*, en Oviedo 1861: II: 41, sobre lo que volveremos más adelante en este capítulo en el parágrafo sobre el ensayo universal y directo.

parte del clero (los obispos se negaron a realizar el juramento obligatorio) y del ejército (en desacuerdo con el sistema de promociones, cuyo control se entregaba ahora al Congreso y no al presidente), sino también del mismo presidente Castilla.[38]

Con la Constitución de 1860 se alcanzaría un nuevo equilibrio, producto de una mayor estabilidad política e institucional alcanzada gracias a una serie de factores, antes que nada la abundancia de recursos fiscales generados por la comercialización del guano, lo que permitió ampliar y reforzar el rol del Estado y de la élite de Lima en las relaciones de poder con los otros grupos de poder regionales.[39] Aunque afectado por suspensiones y reformas de una cierta importancia, este texto constitucional gozaría de una excepcional longevidad, puesto que permaneció en vigor hasta 1919.

[38] Oviedo reproduce algunos documentos relativos a este conflicto, como el *oficio* del 18.10.1856, *Observaciones hechas por el ejecutivo sobre algunos artículos constitucionales* (Oviedo 1861: I, 151-153), y el del 29.12.1856, *Insistiendo en que el clero tiene obligación de jurar la Constitución* (Oviedo 1861: I, 167-168). Según J. Silva Santisteban (1874: 335), la Constitución de 1856 otorgaba al presidente tan sólo la facultad de «conceder ascensos hasta sargento mayor, ó capitan de corveta graduados. Hé aquí lo que más le concitó la animadversión del ejército y la armada naval».

[39] A partir de 1841 y durante las cuatro décadas siguientes el Perú exportó a los mercados europeos y norteamericano 11 millones de toneladas de guano (abono natural del que el Estado se atribuyó el monopolio), por un valor total de unos 750 millones de dólares. Los ingresos fiscales generados por dicho comercio, que en 1870 representaba el 70% de las exportaciones peruanas, pasaron de 250 mil pesos en 1846-47 a 18,5 millones de pesos en 1860; entre 1869 y 1875 ellos generaban más del 80% de los recursos estatales. La modalidad de comercialización del guano y el uso que se dio a los recursos fiscales generados son temas ampliamente debatidos por la historiografía, que a veces ha llegado a manifestar juicios radicalmente negativos sobre las opciones implementadas por los gobiernos peruanos de la época; me refiero en particular a la historiografía «del despilfarro» de H. Bonilla (1974), para quien las élites de gobierno tienen una grave responsabilidad histórica por haber despilfarrado la fortuna del guano sin formular un proyecto orgánico de desarrollo del país; en una época más reciente, dicha interpretación ha sido discutida por P. Gootenberg (1998), que revaloriza la racionalidad del proyecto elaborado durante el gobierno de M. Pardo (1872-1876), líder del partido civil, cuyo eje central era la construcción de una serie de líneas ferroviarias a fin de dar salida a la producción agrícola y minera de las regiones del interior. Para una rápida introducción al tema del comercio del fertilizante, y para una síntesis razonada de la bibliografía sobre el tema remito a Klarén 2000: 158-182 y a Contreras & Cueto 2000: 105-148.

Más allá de estas oscilaciones, todas las constituciones del período, ya sea de inspiración liberal o conservadora, con la única excepción del texto bolivariano (profundamente excéntrico y «exótico» en el contexto peruano y por ello inmediatamente rechazado), reproponían un perfil del ciudadano político no censitario, no monoétnico y ampliamente incluyente, definido sobre la base de requisitos cuya verificación se encargaba a las comunidades locales (sin control de funcionarios estatales), cuyas autoridades electivas extendían el registro cívico, es decir, la lista de ciudadanos que podían ejercer el derecho a voto. Ya nunca se volvió atrás, ni siquiera por parte de los conservadores más empedernidos, en materia de derecho a voto, que siempre será amplio y efectivamente ejercido, con la excepción de los años inmediatamente anteriores y posteriores a la aprobación de la Constitución de 1856, a través de un sistema indirecto de dos grados (simplificado respecto al modelo gaditano y más cercano en todo caso a la Constitución francesa de 1791)[60] y con la parroquia como circunscripción electoral básica.

La Constitución de 1823 diseñó un perfil de ciudadano dotado de derechos políticos más precisos y articulados que el delineado por los diputados de Cádiz, y una distinción más clara y explícita entre nacionalidad y ciudadanía.[61] Eran peruanos todos los hombres libres nacidos en el territorio de la República, los hijos de padres peruanos nacidos en el extranjero que expresaran su voluntad de vivir establemente en el país y los extranjeros naturalizados. Inspirado en el deseo de diseñar un perfil alto y severo del componente de la nueva nación y de dejar en claro desde el comienzo los nuevos términos que definían el vínculo político, el texto declaraba indigno de ser peruano a quien no respetara los preceptos religiosos o no amara la patria, a quien no fuera justo o bueno o no respetara la dignidad nacional, explicitando además que el deber de todo peruano era la defensa de la república, y que

[60] El sistema electoral indirecto, introducido por el decreto del 22 de diciembre de 1789, fue luego integrado en la Constitución de 1791 (cf. Rosanvallon 1992: 457-458).

[61] Todos los textos de las constituciones peruanas a que se hace referencia en éste y los siguientes parágrafos están en Oviedo 1861, tomo I.

quien no respetara la Constitución y las leyes y no obedeciera a la autoridad debía ser tratado como un delincuente.

Los constituyentes de 1823 incluyeron en el capítulo dedicado al «Estado político» de los peruanos el principio según el cual en la República nadie nacía esclavo (reproducido en las constituciones posteriores, hasta la abolición total de la esclavitud en 1854) y quedaba prohibida la trata. Quien llevase a cabo comercio esclavista perdería la nacionalidad, y si era extranjero perdería la posibilidad de nacionalizarse.

Para ser considerado ciudadano había que ser peruano, casado o mayor de 25 años, saber leer y escribir (condición que según el art. 17, inciso 3, se exigiría sólo a partir de 1840), poseer una propiedad o ejercer una profesión o arte públicamente reconocida, o bien dedicarse a cualquier «industria útil, sin sujeción á otro en clase de sirviente ó jornalero». Perdía el derecho de ciudadanía quien hubiese cambiado nacionalidad o sufrido una pena «aflictiva ó infamante» (como ser declarado traidor a la patria); se suspendía temporalmente la calidad de ciudadano a quien fuera considerado física o moralmente inepto, o conocido como deudor fraudulento o moroso del fisco, a quien hubiese estado sometido a proceso penal, a los culpables de comportamiento escandaloso que ofendieran la moral pública (como no cumplir con las obligaciones familiares) o hubiese cometido fraude electoral; además, repitiendo fielmente la fórmula gaditana, quedaban temporalmente excluidos del voto los sirvientes domésticos y los que no contaran con «empleo, oficio ó modo de vivir conocido» (art. 24, inciso 4).

En la definición del ciudadano de la Constitución de 1823 estaba implícita la identificación de la ciudadanía con la ciudadanía política, presente también en el texto bolivariano; este último, sin embargo, además de enumerar los deberes de todos los peruanos (respetar la Constitución y las leyes, obedecer a las autoridades, contribuir al gasto público, servir en armas a la República), disponía también que quienes se vieran privados del derecho a voto conservaban de todas formas los derechos civiles reconocidos a los ciudadanos (art. 13).

A propósito del sufragio, la Constitución vitalicia reprodujo en general las normas establecidas por la anterior, pero dado que el requisito de alfabetización fue exigido inmediatamente sin dila-

ciones, de hecho se imponía una drástica contracción de este derecho. La respuesta a las limitaciones bolivarianas se manifestó en el texto de 1828, el cual comenzaba definiendo la nacionalidad peruana como «la asociación política de todos los *ciudadanos* del Perú» (art. 1),[62] es decir, de todos los hombres libres nacidos en el territorio de la república, de los hijos de peruanos y de extranjeros que por diversos motivos pudiesen ser considerados como peruanos (art. 4). Esta condición ciudadana amplia, casi coincidente con la pertenencia al cuerpo social, acababa en realidad por identificarse con el sufragio cuando se indicaban los motivos de pérdida o suspensión de los derechos inherentes.[63]

¿Quién era en definitiva ciudadano peruano? ¿Cómo se podía definir a quien no gozaba del derecho a sufragio? Los constituyentes peruanos conocían con toda seguridad la distinción, propuesta por Sieyès, entre ciudadanía activa y pasiva y los debates suscitados por ella en la constituyente francesa de 1789, que había optado finalmente por una concepción exclusivamente política de la ciudadanía: en el sentido en que ella no consistía en gozar de derechos civiles sino en la capacidad de contribuir a la formación de la ley, de modo que si todos los ciudadanos pertenecían al cuerpo social, no todos los miembros de la sociedad eran ciudadanos.[64] Pero excluir de la ciudadanía a determinados sujetos (por ejemplo a las mujeres y a los menores) en la Francia revolucionaria, donde

[62] El subrayado es mío.

[63] El ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía se perdía por motivos análogos a los indicados en los textos anteriores, a los que se añadía el comercio de esclavos fuera del territorio nacional y la condición de eclesiástico, que implicaba falta de autonomía; quedaba suspendido para los sujetos que se encontraran en las condiciones mencionadas más arriba, y para quienes fueran menores de 21 años y solteros. En la práctica no se aludía a la alfabetización y el único requisito era la edad si no se trataba de un jefe de familia, mientras que excluían temporal o definitivamente de la ciudadanía todos aquellos comportamientos o situaciones que, según la sensibilidad de la época y del país, dejaban al sujeto al margen de la sociedad civil y le quitaban la credibilidad y el respeto (arts. 5 y 6).

[64] La ciudadanía «pasiva» era para el abad Sieyès el hecho de gozar legalmente de los derechos civiles por parte de todos los miembros del cuerpo social (incluidas las mujeres y los menores de edad), mientras que la «activa», estrictamente política, era limitada a quienes, por interés en la cosa pública y por capacidad, participaban en la formación de las leyes; según P. Gueniffey (1993: 43), dicha distinción no fue aceptada en las constituciones del período revolucionario (1791-1795), en las cuales la ciudadanía fue siempre y únicamente política.

el clima político e ideológico estaba determinado por los grandes decretos que iban desmantelando el régimen feudal y por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, tenía significados distintos que en la nueva República peruana. Todas las constituciones peruanas incluían un capítulo relativo a las «garantías individuales» cada vez más completo y articulado.[45] El problema residía en la dificultad o reticencia para atribuir explícitamente los derechos que reconocían la igualdad ante la ley a todos los miembros del cuerpo social; dificultad explicable en una sociedad que ciertamente no estaba compuesta por iguales, donde ni las leyes ni las costumbres habían eliminado las distinciones étnicas y las pertenencias corporativas heredadas del reciente pasado colonial, y en un Estado carente de normas e instituciones que se encargaran de aplicar dichas garantías.[46] De manera que la precariedad de la práctica de los derechos liberales, de las nuevas libertades, determinó que el estatus de quienes no votaban se volviera incierto, ambiguo y relegado en una especie de limbo delimitado de un lado por la pertenencia al cuerpo social y de otro por la exclusión del sufragio.

De allí deriva, por lo menos en parte, la ambigüedad de la Constitución de 1828, que el texto posterior de 1834 intentó evitar reafirmando que eran ciudadanos de la nación peruana (que ningún artículo definía) «todos los hombres libres nacidos en el territorio de la república» y especificando después que los motivos enumerados en los artículos 4 y 5 implicaban únicamente la suspensión de los «derechos *políticos* de la ciudadanía»,[47] lo que suponía la existencia de otros derechos, no políticos, de que gozaban todos los ciudadanos peruanos.

No a la Constitución sino a la ley electoral se encargó en 1834 la tarea de prescribir otras condiciones necesarias para poder vo-

[45] Es significativo que se dedicara a estas «garantías» el último capítulo de las constituciones de 1823 y 1826, el penúltimo en los textos de 1828 y 1839, el antepenúltimo en el de 1834, y el cuarto último en la Constitución de 1856.

[46] Hace notar N. Bobbio (1997: 72) que el punto de vista según el cual los derechos civiles en la tradición anglosajona representaban el concepto negativo de la libertad, es decir, la idea de la no interferencia del Estado en la vida privada de los ciudadanos, soslaya el hecho de que la libertad negativa exige la acción del Estado y la creación de instituciones estatales para su defensa.

[47] El subrayado es mío.

tar, las que por primera vez delineaban un perfil más preciso del ciudadano-elector: haber nacido en la parroquia o residir «en el pueblo ó territorio que á ella pertenezca» desde por lo menos dos años, pagar «alguna contribución», a menos de no estar exento legalmente, tener un empleo público, o una profesión científica, o algún «oficio mecánico» sujeto a impuestos por actividad industrial, o pertenecer al clero secular.[68] Estaban excluidos del voto, especificaba la ley, el Presidente de la República y todos los exponentes del Poder Ejecutivo (ministros, prefectos, subprefectos, gobernadores), los jefes de guarniciones militares (que no podían votar en los lugares donde operaban), los suboficiales y soldados del ejército y de la armada, y como de costumbre los criados y los mendigos.[69] La indicación relativa al nacimiento y la residencia aludía a la calidad de vecino y suponía implícitamente la exclusión de los «vagos»; ya que por lo menos formalmente existían en la época, además de contribuciones de carácter personal (de indígenas y de castas), otros impuestos vinculados a las actividades económicas (industrial, predial, de patentes), la referencia a la condición de contribuyente no pretendía limitar el derecho al sufragio, sino más bien introducir un elemento que constituyera una prueba de la posesión de una propiedad o del ejercicio de una actividad que garantizara la subsistencia económica y la utilidad social del

[68] Las constituciones de 1828 (art. 5), 1834 (art. 4), 1839 (art. 10) y 1856 (art. 40) excluían del sufragio a los miembros del clero regular, considerado como carente de autonomía; en cuanto al clero secular, la ley electoral de 1834 (art. 5) es la única que hace referencia explícita a que goza del derecho a voto.

[69] En un oficio fechado 16 de enero de 1833, enviado por el prefecto del departamento de Lima al Ministro de gobierno, el funcionario afirmaba que en su opinión los militares gozaban del derecho a voto, ya que no eran más que «ciudadanos armados en defensa de la patria» (Oviedo 1861: I, 354). La ley electoral de 1834, la primera que hace referencia a la cuestión, contradice dicha afirmación, y por ella se guiarán las leyes y reglamentos electorales posteriores de 1839, 1849 y 1851. Se hallaban también excluidos del derecho a voto, según las leyes y reglamentos electorales de 1834, 1839, 1849 y 1851, los funcionarios políticos de todos los niveles. Ya sea en el caso de los militares como de los prefectos, la prohibición de votar se refería al periodo y al territorio en el que ellos desempeñaban sus funciones. No hay referencias en constituciones y leyes electorales a normas relativas a la Guardia Nacional, la denominación de clara matriz revolucionaria que habían asumido los cuerpos cívicos de origen colonial a partir de 1834; cf. *Oficio 24 de febrero de 1834. Accediendo á los deseos manifestados por los cuerpos cívicos de titularse guardia nacional y tener fuero*, en Oviedo 1865: XIII, 275.

sujeto. Lo que importaba era principalmente el hecho de ser contribuyente, lo que implicaba la exclusión de quienes no tuviesen un empleo o un ingreso estable.[70]

Ni siquiera la Constitución autoritaria de Huancayo se diferenció de manera significativa de las anteriores (y de sus ambigüedades): se entendía por nación peruana la asociación política de los peruanos, todos ellos definidos como ciudadanos; para ser ciudadano «en ejercicio» (o sea para votar) era necesario que los solteros tuvieran al menos 25 años y que los no exentados pagaran «alguna contribución» (art. 8, inciso 3). El requisito de saber leer y escribir no se exigiría hasta 1844 a los indígenas y mestizos que residieran en poblados sin escuelas de educación básica; al terminar dicho plazo se aplicarían varias prórrogas y luego un decreto especial de 1847 mantuvo el derecho a voto de los indígenas y mestizos analfabetos, aplazando la solución definitiva de la cuestión hasta la discusión del correspondiente artículo constitucional.[71]

En 1856 los constituyentes confirmaron la gran novedad del sufragio directo (ya introducida por el reglamento electoral de 1855), que sin embargo, como toda la Constitución, tuvo una vida breve y agitada. La Convención nacional fue más explícita a la hora de definir la naturaleza política de la ciudadanía: la nación era la asociación política de todos los peruanos (nacidos en el territorio de la República o nacionalizados) y eran ciudadanos «o se hallaban en ejercicio de los derechos políticos» —decía literalmente el art. 36— los peruanos varones mayores de 21 años y los casados menores de esa edad; después se introdujo otra diferenciación que distinguía a los ciudadanos de las personas con derecho a voto.

[70] La contribución de patentes, creada con decreto del 10.8.1826 (Dancuart 1905: 274), debía ser pagada por todas las personas que ejercieran un «comercio, arte [o] ocupación industriosa»; los recursos generados por dichas imposiciones eran en realidad modestos o inexistentes en algunas zonas del país, como demuestran los datos de los anales (Dancuart 1905: 54). La creación de la categoría de contribuyente remite a las normas introducidas en la Francia revolucionaria por el decreto del 22 de diciembre de 1789. Las dificultades prácticas verificadas en las distintas regiones del país para cuantificar el impuesto mínimo de acceso al sufragio, que el decreto de 1789 establecía en el equivalente local de tres jornadas laborales, y las consiguientes polémicas, llevaron en 1790 y en 1791 a sucesivas modificaciones que fueron luego integradas en la Constitución de aquel año; al respecto cf. Rosanvallon 1992: 71-82, 457-458.

[71] *Decreto 11 de Octubre de 1847. Sobre organización de colegios parroquiales y de provincia*, en Oviedo 1861: II, 6.

Para poder votar era necesario, además de tener cierta edad, poseer otros requisitos, cada uno de los cuales era condición suficiente: saber leer y escribir, o ser «jefe de taller», o tener una «propiedad raíz», o haberse retirado conforme a la ley «despues de haber servido en el ejercito ó armada».[72]

La distinción entre ciudadanos en ejercicio o no en ejercicio, que recordaba lo dispuesto por la constituyente francesa,[73] no dejó de suscitar perplejidad entre algunos miembros de la Convención. En su *Curso de derecho constitucional*, publicado sólo dos meses después de la promulgación del nuevo texto, José Silva Santisteban se preguntaba de cuáles otros derechos políticos podían gozar aquellos sujetos definidos como ciudadanos pero que quedaban excluidos del sufragio; puesto que eran ciudadanos activos los que gozaban «actualmente» de ciudadanía ejercitando los derechos inherentes, los ciudadanos pasivos no eran más que presuntos ciudadanos, reputados como tales sólo por la ley. Si bien ello era aceptable en el caso de un niño nacido en Perú, que no era ciertamente un ciudadano «en acto» pero lo era en potencia porque se podía presumir que se convertiría en tal, en cualquier otro caso «la ciudadanía no puede avenirse con la pasividad; el que no la ejerce [o sea no vota] no es tal ciudadano».[74]

[72] El reconocimiento del derecho a sufragio del ciudadano que había combatido por la patria, y que por tanto había demostrado su interés por la cosa pública, aparece incluido por primera vez en esta Constitución, y no reaparece en las siguientes.

[73] Cf. Gueniffey 1993: 44. La Asamblea constituyente separó la nacionalidad de la ciudadanía, y por lo tanto los no-ciudadanos de los ciudadanos, e introdujo además una distinción entre ciudadanos activos y pasivos, distinta de la de Sieyès, en cuanto los primeros podían ejercer los derechos políticos de los cuales los segundos (por ejemplo los jóvenes entre 21 y 25 años, los criados domésticos, los no-domiciliados o no contribuyentes) estaban excluidos. Las leyes electorales votadas para aplicar estos principios —escribe Gueniffey— no pretendían separar a los ciudadanos mediante una barrera infranqueable de diferencia de estatus: ellas definían más bien el estado actual de un cuerpo político que se basaba virtualmente en el principio del sufragio universal. El sistema en su conjunto se inscribía en la perspectiva de una ampliación gradual, favorecida por las modestas exigencias requeridas, cuya obtención se veía facilitada por los futuros progresos de la sociedad generados por la revolución (reforma fiscal, educación y mayor riqueza de una sociedad liberada de los monopolios y privilegios).

[74] Silva Santisteban 1874: 2-4, 310-311. Silva Santisteban no hace referencia explícita alguna a precedentes franceses, pero su uso de los términos «activos» y «pasivos», referidos al ciudadano que vota o no vota, hace suponer que no desconocía los términos de aquel debate.

Dejando de lado las ambigüedades y contradicciones, durante todo el período aquí considerado la ciudadanía política, y por ende el derecho a voto, fue definida en el Perú sobre la base de la posesión de algunos requisitos de edad, cultura, autonomía económica y reconocimiento social que eran sustancialmente análogos a los exigidos por el constitucionalismo del siglo XIX, hijo de las revoluciones americana y francesa. Todo esto en diversas medidas y combinaciones y con fórmulas y alquimias variables según los países y los períodos. Sin embargo, con la excepción de la edad de los solteros, ningún requisito contemplaba elementos de cuantificación; ni siquiera la condición de contribuyente, introducida en 1834, estaba acompañada de elementos que permitieran una cuantificación precisa; en cuanto a la alfabetización, cuya ausencia podía implicar la exclusión de la mayoría de la población, especialmente de los indígenas, se aplazó en repetidas ocasiones el momento en que sería efectivamente exigida. La figura del ciudadano titular de derecho a sufragio, tal como emerge de la normativa del período inmediatamente posterior a la independencia, acabó reproduciendo, aunque de una manera más articulada, el modelo gaditano del vecino-elector, sobre todo porque el control de los requisitos fue encargado legalmente a las autoridades locales; en consecuencia, se dio derecho a voto a una buena parte de los indígenas analfabetos en cuanto propietarios de tierras o contribuyentes.

El tributo colonial había atravesado fases turbulentas en el último período antes de la independencia. En 1811 fue suprimido por las Cortes, suscitando distintas reacciones dentro y fuera del mundo indígena, pero sobre todo la preocupación de Abascal, quien buscó entre agosto y diciembre de 1814 varias alternativas en materia de impuestos, basadas en parte en aquel decreto de las Cortes de noviembre de 1812 que disponía la distribución de las tierras comunales a los indígenas. Pero Fernando VII ya había vuelto al trono de España, abrogando todo lo decidido por las Cortes, de modo que el tributo fue restablecido oficialmente el 1 de marzo de 1815.[75] Considerada como una muestra moralmente intolerable y ya en ese momento incomprensible de la «degradación moral» en

[75] El tributo sería restablecido con Real Cédula del 1.3.1815 no sin dificultades y protestas, a propósito de las cuales cf. por ejemplo Sala i Vila 1996: 247-259. Respecto a los proyectos de Abascal cf. *El Virrey Abascal remite la propuesta de distribución de tierras a los naturales, a cambio de suscribir un empréstito*, y *El*

que el gobierno había mantenido a los indígenas, la «vergonzosa exacción» llamada tributo fue inmediatamente abolida por San Martín el 27 de agosto de 1821; con ese mismo decreto San Martín dispuso la eliminación del término «indio»: quienes habían sido definidos en el pasado como «Indios ó Naturales», eran en realidad «hijos y ciudadanos del Perú» y, por lo tanto, debían recibir el nombre de «Peruanos».

La supresión del tributo fue confirmada por Bolívar el 12 de marzo de 1824, pero dos años más tarde estaba de vuelta con el nombre de «contribución de indígenas», tras el fracaso bolivariano en el intento de crear un nuevo sistema fiscal basado al principio en una contribución única, igual para todos los ciudadanos, y luego en un impuesto a la propiedad (5% sobre la renta de propiedad urbana y rural) y a las actividades productivas (una «contribución de patentes» que debían pagar todas las «clases industriosas»).[76] Estos nuevos impuestos fueron mantenidos, pero por otro lado se volvió a las contribuciones personales y a la desigualdad sobre base étnica. En efecto, junto a la contribución de indígenas se comenzó a aplicar una contribución de castas, que según el decreto debían pagar todos los demás varones de edad comprendida entre 18 y 55 años, con la excepción de los militares en servicio activo, los empleados civiles, los miembros del clero regular que vivieran en sus conventos y los esclavos. En la práctica esta última rindió poco: en el período 1827-1830, según los datos de los *Anales de la Hacienda Pública*, entraron anualmente en las arcas fiscales 1.039.402 pesos de la contribución de indígenas y sólo 431.788 pesos de la contribución de castas.[77] De modo que ésta fue en definitiva supri-

Virrey Abascal hace notar los inconvenientes de la desaparición del tributo indígena y necesidad de su restablecimiento, en CDIP 1972: XXII, 1, pp. 321-324 y 332-334.

[76] Para el decreto de San Martín cf. Dancuart 1905: 237. A propósito de la política fiscal de comienzos de la República y de las tentativas de innovación por parte de Bolívar cf. Remy 1988: 460-469 y además Peralta Ruiz 1991.

[77] Cf. Dancuart 1906: II, 47. Las dificultades en el recaudo de la contribución de castas se debían en primer lugar a la ambigüedad del término «castas», que, a diferencia de lo que ocurría en el período gaditano (cuando definía a quienes tenían antepasados africanos, fueran de origen español o indio), se basaba ahora en una negación, el no ser indio. Respecto a las polémicas que acompañaron al uso del término, y a la situación de «privilegio» en que habría situado a los indígenas respecto a otros sujetos que se veían obligados a pagar un impuesto personal aun sin ser propietarios de tierras, cf. Remy 1988: 463-465.

mida en 1840, mientras que aquélla sobrevivió hasta 1854; posteriormente sería reemplazada por otras capitaciones sin ninguna connotación étnica formal.

Las bases para la realización de las reformas fiscales proyectadas por Bolívar fueron los dos decretos suyos del 8 de abril de 1824 y 4 de julio de 1825, conforme a los cuales deberían venderse las tierras de propiedad del Estado, con la excepción de aquéllas en posesión de los indígenas, que se repartirían entre ellos mismos según la situación de los individuos y las condiciones ecológicas de las diferentes zonas del país. Las tierras definidas «sobrantes» se venderían a personas que no tuvieran propiedad de tierras, prefiriendo a quienes fueran en aquel momento sus ocupantes o arrendatarios, con el fin de crear una nueva capa de pequeños propietarios. Unos funcionarios estatales, llamados «visitadores», procederían a las correspondientes mensuraciones bajo el control de los intendentes, prefectos y gobernadores. El decreto de julio no reconocía la autoridad de caciques y recaudadores, acusados de usurpación de tierras indígenas, y se limitaba a garantizar a los llamados «caciques de sangre», definidos «ciudadanos dignos de consideración», la propiedad de parcelas de tamaño variable según las dimensiones del núcleo familiar y en todo caso superior a las de los demás miembros de las comunidades.[78]

La gran cantidad de conflictos y protestas que debió de suscitar el intento de aplicar estas medidas que amenazaban la desarticulación de toda la sociedad indígena y de sus jerarquías internas, aparece reflejada en una serie de circulares enviadas a los prefectos, en las que se especificaba el encargo de los visitadores y se puntualizaba especialmente que las demarcaciones de las tierras llamadas «sobrantes» debían llevarse a cabo «respetando religiosamente la posesion actual en que se hallen los Peruanos».[79] Muy

[78] *Decreto 8 de abril de 1824. Disponiendo la venta de todos los terrenos de la pertenencia del estado, con exclusión de los poseídos por los indígenas, á quienes se declara propietarios de ellos; Decreto 4 de julio de 1825. Dando algunas disposiciones sobre el repartimiento de tierras; Oficio 6 de agosto de 1825. Ampliando el artículo 3 del decreto de 4 de julio último; Circular 1° de setiembre de 1825. Disponiendo que se repartan las tierras sobrantes á los individuos que carezcan de propiedad*, en Oviedo 1861: IV, 290-293.

[79] Las circulares, publicadas en los meses de octubre y noviembre de 1826 y en febrero de 1827, aparecen en Oviedo 1861: IV, 294-295.

difícilmente habría podido funcionar este proyecto bolivariano en un país en guerra y aún ocupado en parte por las tropas realistas, de cuya aplicación se debían encargar funcionarios de un Estado prácticamente inexistente; su inaplicabilidad, más que su fracaso, fue decidida por el Congreso constituyente de 1827, que dictaminó suspender «por ahora» la venta de tierras de comunidad.[80]

Una nueva ley de 1828 reconoció a indígenas y mestizos la propiedad de las tierras ocupadas por ellos «sin contradicción», autorizándolos a venderlas si sabían leer y escribir;[81] se trató, como dice Jacobsen, de un compromiso pragmático entre la visión liberal de Bolívar (teóricamente compartida por los gobernantes peruanos) y la aceptación de la realidad corporativa del mundo indígena (JACOBSEN 1997: 132). La ley no tuvo un impacto negativo sobre las tierras comunitarias; por el contrario, cuando las autoridades locales y los funcionarios públicos quisieron comprar tierras consideradas excedentes para fines públicos (como la construcción de escuelas, caso contemplado por la ley de 1828), el mismo gobierno desaprobó estas iniciativas, confirmando la propiedad indígena de tierras que ellos habían «comprado al Rey con su dinero» o de las que estaban en «posesion inmemorial».[82]

Puesto que cuando se promulgó la ley de 1828 ya se había vuelto a aplicar con otro nombre el tributo colonial, ella terminó provocando un doble resultado. Por un lado confirmó el pacto entre las comunidades indígenas y el Estado, que a cambio del pago del tributo garantizaba el respeto de la organización comunitaria y de sus prácticas económicas y sociales, incluida la propiedad comunitaria de las tierras; durante largo tiempo en el siglo siguieron operando las tradicionales autoridades indígenas, cabildos y alcaldes de indios, sobre todo en el recaudo del tributo y en la defensa de los intereses comunitarios.[83] En 1850 el prefecto de Áncash

[80] *Oficio 3 de agosto de 1827. Disponiendo que se suspenda temporalemte toda venta de tierras de comunidad*, OVIEDO 1861: IV, 295.

[81] DANCUART 1906: 136. La legislación republicana sobre la propiedad de las tierras indígenas es analizada por J. Piel (1975: 266 ss.).

[82] *Oficio 14 de Octubre de 1830. Disponiendo que los indígenas de Conchucos gocen de sus terrenos* y *Declaración 15 de Enero de 1849. Devolviendo unas tierras á los indígenas de Huarochirí*, en OVIEDO 1861: IV, 143 y 295-296.

[83] A. Díez Hurtado se refiere a la existencia de un «cabildo de peruanos» en Sondorillo (Piura) en 1842 (1992: 88).

admitió explícitamente la centralidad del rol de los alcaldes, y se atrevió a sugerir la conveniencia de reconocerlos oficialmente como encargados del recaudo de la contribución indígena; esta idea fue resueltamente rechazada por el Ministro de gobierno como anticonstitucional y antiliberal: reconocer la importancia o tan sólo la funcionalidad de las autoridades indígenas de origen colonial al interior del Estado republicano sería una inaceptable herejía.[84]

Por otra parte, dada la estrecha relación que establecía el liberalismo entre propiedad y ciudadanía, reconocer a los indígenas (y en este caso también a los mestizos) como propietarios de tierras suponía afirmar que éstos debían ser considerados como ciudadanos cabales. A menos que no pertenecieran a las categorías de sirvientes o jornaleros, los indígenas de las comunidades y de los pueblos entraban enteramente en la categoría de quienes tenían derecho a voto. Más aún: será constante y explícita la voluntad de los legisladores de permitir que los indígenas analfabetos puedan también ser elegidos, por lo menos en el ámbito parroquial. En lo que respecta a los electores de segundo grado designados por las asambleas parroquiales, en 1828 y luego en 1834 se permitió que en los pueblos indígenas un tercio de los

[84] Archivo General de la Nación, *El Prefecto Joaquín González al Señor Ministro de Estado en el Despacho de Gobierno, Huaraz, 18 de febrero de 1850*, cit. en Thurner 1997: 39, 165. González escribe que los alcaldes de campo eran nombrados por los gobernadores (funcionarios políticos de distrito) para recaudar el tributo en los *ayllus* y parcialidades o en las estancias, y que desempeñaban este encargo por «costumbre», sin ser pagados. Cuando en 1849 se promulgó una ley que ponía dicho servicio fuera de lo legal, el prefecto se dio cuenta de que sin los alcaldes sería muy difícil encontrar «voluntarios» que recaudaran el impuesto cobrando una comisión de apenas el 2%; la solución consistió en nombrar alcaldes en donde no hubiera voluntarios pagados, es decir casi en todas partes. Según Thurner, en la Gran Colombia las autoridades indígenas recibieron un reconocimiento oficial que no tuvieron nunca en el Perú, gracias a una ley de 1821 que reconocía a los alcaldes funciones de jueces de primera instancia. En realidad en el Perú un reconocimiento de las funciones de los alcaldes en el ámbito judicial fue otorgado por la ley de municipalidades de 1828, que contemplaba la existencia de por lo menos un alcalde y un síndico procurador en los pueblos que no dispusieran de municipalidad (art. 18), la cual especificaba que los alcaldes «son jueces de paz en su respectivo pueblo» (art. 32). Respecto a la evolución de las autoridades indígenas en Ecuador y a la interacción con los funcionarios del estado y el clero parroquial, cf. Guerrero 1989: 321-363, y Moscoso: 481-499, que se refiere sobre todo a las dinámicas del «Cabildo pequeño de indígenas».

electos estuviera constituido por ciudadanos analfabetos, a los que se autorizaba expresamente ser acompañados por «adjuntos de su confianza» que escribieran el voto en su lugar, leyeran los documentos y firmaran las actas. Y en 1851 se estableció que se exentara de la obligación de saber leer y escribir a los electores indígenas que pagaban sus contribuciones. En 1834, por último, la ley de municipalidades dispuso que pudieran ser elegidos también los indígenas, a los cuales «vastará que paguen su contribución, o esten reservados de pagarla».[85]

La «nación cívica»

¿Por qué se concedió con tanta generosidad el derecho a voto? Por lo menos en los primeros decenios del siglo XIX el sufragio fue muy amplio en gran parte de las repúblicas surgidas del movimiento independentista, ya que por doquier actuó el efecto del modelo gaditano, o mejor dicho de las prácticas introducidas por Cádiz, porque en realidad desde el punto de vista teórico los legisladores de los distintos estados prefirieron tomar como referencia el modelo francés más que el español, demasiado ligado al pasado colonial. A partir de los años treinta, en parte por la influencia de los debates de los *doctrinaires* franceses, comenzaron a plantearse y a aprobarse en algunos países restricciones al derecho a voto, de modo que a partir de aquella época las evoluciones nacionales en esta materia empezaron a diversificarse, dando origen a soluciones divergentes entre sí. En Chile, por ejemplo, fueron aplicadas en 1833 limitaciones de carácter patrimonial, eliminadas luego en 1874, mientras que en Argentina el sufragio universal contemplado por la Constitución de la provincia de Buenos Aires de 1821 fue heredado en 1853 por la legislación nacional.[86]

[85] Cf. *Ley 14 de Mayo de 1828. Ley orgánica de elecciones*, arts. 31 y 41; *Ley 3 de Julio de 1834. Ley orgánica de elecciones*, art. 20, en Oviedo, I, pp. 341 y 361; *Ley 24 de diciembre de 1851. Reglamento de elecciones*, art. 26, 3°, y *Ley 1° de Agosto de 1834. ley orgánica de municipalidades*, art. 8, en Oviedo, II, pp. 31 y 381.

[86] Las razones que llevaron en 1821 a la aprobación en Buenos Aires de la «ley de sufragio universal» aparecen explicadas en el reciente estudio de Marcela Ternavasio (2002). Sobre las prácticas electorales en Buenos Aires, especialmente en los años 60 y 70 del siglo XIX, cf. Sabato 2001. En general, para las normas y prácticas electorales remito a los ensayos del n.° 69, 1988, de los «Quaderni

Por lo que atañe al área andina, en Ecuador y Bolivia las élites optaron por una precoz restricción del sufragio. En Bolivia, desde la promulgación de la Constitución de 1839 hasta la revolución de 1952, el sufragio fue «directo, masculino, censitario, alfabeto» *(sic)*, como sintetiza Irurozqui; en Ecuador las primeras constituciones del Estado republicano confirmaron las restricciones patrimoniales impuestas por la Constitución grancolombiana de 1830 (que nunca entró en vigor), las cuales fueron suprimidas junto al sufragio indirecto a partir de la Constitución de 1861, mientras que el requisito de alfabetización, que excluía a una buena parte de la población, permaneció vigente durante todo el siglo XIX y parte del XX.[87] Marta Irurozqui señala, sin embargo, que la exclusión formal no impedía que participara en los procesos electorales de manera más o menos directa o legal un porcentaje de la población bastante más amplio que el que tenía derecho por ley; y Morelli destaca que en Ecuador las prácticas electorales siguieron siendo controladas por las sociedades locales, dado que el registro cívico fue introducido tan sólo en 1861.

Storica», sobre *Notabili Elettori Elezioni*, coordinado por A. Annino y R. Romanelli, y a los volúmenes de ANNINO 1995; MALAMUD 1995; SABATO 1999; MALAMUD 2000; POSADA-CARBÓ 1996; para México, además de los ya citados ensayos de Annino, cf. CARMAGNANI & HERNÁNDEZ CHÁVEZ 1999: 371-404. Para una interpretación de los «conflictos de ciudadanía» entre Estado y comunidades locales desde Cádiz y durante todo el siglo XIX en las áreas andinas y mesoamericanas, cf. ANNINO 1998: 155-182.

Para una exhaustiva reseña de los estudios recientes sobre el tema de la ciudadanía, de sus problemáticas y enfoques innovativos, cf. SABATO 2000: 49-70, donde se encuentran otras indicaciones bibliográficas; en POSADA-CARBÓ 2000: 611-644, encontramos un panorama de los estudios recientes sobre el tema de la «corrupción» electoral, pero también sobre la importancia de las elecciones en los procesos políticos de varios países de América Latina.

87 IRUROZQUI VICTORIANO 2000: 143 (el cap. 1 de la segunda parte está dedicado al análisis de la legislación electoral); MORELLI 2001: 170-176; a propósito de la reforma electoral de 1861 en Ecuador, cf. MAIGUASHCA 1996: 87-115. Es difícil comprender cabalmente las razones que motivaron este tipo de opciones en Ecuador y Bolivia: de todas formas vale la pena anotar que en ambos países, por lo menos hasta los años ochenta del siglo XIX, gobernaron políticos de tendencias fuertemente conservadoras; en Ecuador asumió especial relevancia la personalidad de Gabriel García Moreno, que constituyó un régimen de tipo teocrático basado en la continuidad de la tradición integralista católica, donde se incluyó el culto de la religión católica como requisito de la ciudadanía. Cf. al respecto DEMÉLAS & SAINT-GEOURS 1988: 163-202.

Entre los países del área andina, con alta densidad de población indígena, el caso peruano presenta entonces, por lo menos desde el punto de vista formal, una marcada especificidad. El Perú muestra una cierta analogía con el caso de México, donde el sufragio, inicialmente limitado por requisitos patrimoniales, fue nuevamente ampliado a partir de la Constitución liberal y federal de 1857, siendo definido el ciudadano-elector según la fórmula gaditana del «modo honesto de vivir».[**] Cierto es que en el Perú no faltaron las críticas, incluso de exponentes liberales que consideraban excesiva la amplitud del sufragio, aceptable sólo porque «si no existiera no hubiera un solo elector en muchos pueblos del interior» (Fuentes 1873: 153).

Sin duda ésta era una consideración importante: el realismo político imponía tener en cuenta que la población indígena era ampliamente mayoritaria en el país, especialmente en las regiones andinas surorientales (en 1827 representaba el 61% del total nacional y en 1876 el 57,59%); a través de la contribución de indígenas esta población aportaba de manera sustanciosa, si no sustancial, al erario público. Todavía en 1849 los impuestos directos representaban el 27,9% de los ingresos totales y de este porcentaje el 85% venía de la contribución indígena, la mitad de la cual correspondía a los tres departamentos andinos de Cusco, Puno y Ayacucho (Remy 1988: 454, 457 ss.).[**] Pero esto no lo explica todo. En 1849 se llevó a cabo en el Congreso un debate muy elocuente al respecto, al presentarse un proyecto de reforma electoral al que los conservadores se oponían por razones técnicas, en cuanto se trataba de modificar mediante una ley ordinaria una norma de la Cons-

** Cf. Carmagnani & Hernández Chávez 1999: 384. Muy amplio (e indirecto) fue el sufragio también en Brasil, donde la Constitución de 1824 (cuyas indicaciones en materia de sufragio fueron sustancialmente confirmadas por la ley electoral de 1846, vigente hasta 1881) exigía para poder votar unos modestos ingresos (100 y luego 200 mil reis, generados por propiedades o por un empleo), 25 años de edad y 21 para los casados, los oficiales del ejército, los miembros del clero, los sujetos con un título de estudios; votaban también los analfabetos y los libertos (que podían ser elegidos como miembros de las municipalidades), y el voto era obligatorio, razón por la cual en 1872, por ejemplo, votaron en las elecciones primarias casi un millón de personas (el 53% de los varones mayores de 25 años): cf. Murilo de Carvalho 1999: 327 y Graham 1999.

** En 1827 la población de los departamentos de Cusco y Puno se componía respectivamente de un 80% y un 94% de indígenas, porcentajes que según el censo nacional de 1876 eran del 75% y 92%.

titución de 1839 vigente en ese momento, pero sobre todo por razones políticas, ya que contemplaba una nueva prórroga hasta 1860 del plazo en que los analfabetos podían votar.[90]

Bartolomé Herrera, sacerdote ultramontano que en aquella época era rector del Colegio de San Carlos y líder del sector más extremo del partido conservador, ultra defensor del Perú español y cristiano contra los principios «falsos, impíos y antisociales» de la revolución francesa que la independencia había introducido en el país, replanteó la idea del sufragio como función subordinada a determinadas capacidades. Si bien es cierto que todos los hombres tienen los mismos derechos porque la naturaleza humana pertenece a todos —argumentaba Herrera— hay que admitir que en algunos casos tales derechos están presentes «en jermen», como en los niños. Sensible a las posiciones de Donoso Cortés, Guizot y Royer Collard, que buscaban conjugar el orden con la libertad, pero de modo particular a la teoría teocrática y contrarrevolucionaria del marqués de Bonald, partidario convencido de la «soberanía de la inteligencia», Herrera afirmaba que el origen de la soberanía humana, es decir del poder de mando en las naciones, no se encontraba en el pueblo sino en los principios absolutos que rigen la vida social y que derivan de la ley divina.[91] Puesto que tales principios, basados en la naturaleza de las cosas, podían ser captados con claridad sólo por los intelectos acostumbrados a vérselas con el trabajo mental y la investigación científica, solamente ellos, la «aristocracia del saber» creada por la naturaleza, tenían derecho a dictar leyes, derecho que debía sustraerse a la mayoría del pueblo, carente de tales capacidades.

Pero esta privación no suponía injusticia alguna, ya que era absurdo pensar que quien no tiene capacidad para hacer una cosa

[90] *Extracto de las Sesiones de la Cámara de Diputados*; el opúsculo, conservado en la Biblioteca Nacional de Lima, no contiene indicaciones tipográficas y de numeración de páginas; los argumentos citados se encuentran en particular en las páginas 7.ª y 8.ª y desde la 14.ª a la 25.ª.

[91] Cf. Silva Santisteban 1874: 7. Respecto a la influencia de Juan Donoso Cortés, Silva Santisteban hacía referencia a las *Lecciones* impartidas en la Universidad de Madrid entre 1836 y 1837, en un momento delicado para el constitucionalismo español, que estaba dejando atrás la Constitución de Cádiz, aún formalmente vigente, para pasar, en 1837, a un nuevo texto normativo (Costa 2000: 250). A propósito del intento de Guizot de conjugar libertad y orden, fundando el mecanismo representativo en la «souveraineté de la raison»; cf. Rosanvallon 1992: 230-249.

determinada pueda gozar del derecho de hacerla.[92] Privar a los analfabetos del derecho a voto no significaba castigarlos, sino simplemente afirmar el hecho de que no tenían tal derecho; conceder la ciudadanía a quien naturalmente no la tiene por no haber cultivado sus facultades hasta el punto indispensable para ejercer las funciones inherentes a ella, significa conceder una ciudadanía que no se ejercerá nunca, una ciudadanía «de farsa y de puro nombre». Otorgar a los analfabetos el derecho a voto significaría perjudicarlos, cargarlos con una responsabilidad de la que no pueden hacerse cargo, reducirlos a meros instrumentos, hacer de ellos unos brazos y unas manos que otros utilizarían en el momento de depositar el voto en la urna.

El proyecto era entonces manifiestamente contrario a las leyes de la naturaleza y a los principios del derecho. Pero al rector de San Carlos le importaba subrayar que su oposición no tenía relación sólo con los indios sino con cualquiera que no supiera leer y escribir, sin importar a qué raza perteneciera; más bien acusaba a los liberales de racismo al revés, porque se conmovían sólo por la suerte de los indios y mestizos («¿qué es mestizo? —se preguntaba Herrera— ¿qué grado de tinte indijena ha de tener la piel de un peruano para llamarse mestizo, para gozar del privilegio de votar sin saber leer ni escribir?») ¿Acaso no había españoles pobres o negros y mulatos que no sabían escribir? ¿Se pensaba acaso, como hacían algunos insensatos, que tan sólo los indios y sus descendientes eran los dueños de aquellas tierras? A quienes profesaban su amor por los indios, respondió que él también los amaba, pero que la mejor manera de hacerles el bien era educarlos, por lo que había que destinar una buena parte de los recursos públicos a las escuelas: «instrúyase, edúquese al indio —insistía— y se mejorará su condición».

A los argumentos de Herrera los liberales oponían la necesidad de proceder resueltamente a una reforma total del sistema po-

[92] Dichas ideas, sostenidas con fuerza en un discurso oficial de 1846, habían originado una larga polémica sostenida en las páginas de algunos diarios de la capital y en las aulas del Colegio de San Carlos, del que era rector Herrera. El texto del discurso y de las intervenciones posteriores, sea de Herrera como de Benito Laso, su principal opositor, se encuentran en Herrera 1929: I, 63 ss. También Basadre 1970: III, 231-245, se refiere ampliamente a las ideas de B. Herrera, a su personalidad y a la polémica de 1846.

lítico peruano, que cada día tropezaba con los restos de las viejas instituciones; si por el momento no era posible modificar la Constitución, era necesario de todas formas eliminar inmediatamente las normas que «nos comprometen de cara al mundo, a la historia y a la posteridad» e introducir sin temor el sufragio de los analfabetos. Sería monstruoso que cuando «un movimiento de renovación jeneral anima á todo el mundo y parece presidir á la civilización del siglo XIX», las leyes peruanas mantuvieran esas normas que degradaban a quienes las imponían y a quienes estaban obligados a respetarlas. El sufragio formaba parte de los derechos naturales y, por lo tanto, era inajenable e imprescriptible. Privar de tal derecho a los indígenas, hombres libres y racionales, sólo porque eran analfabetos, significaría endosarles a ellos las responsabilidades de los gobiernos republicanos incapaces de promover su desarrollo físico e intelectual, y hacerles pagar el precio de tres siglos de despotismo a que los había sometido la tiranía española.

Pedro Gálvez, el exponente más prestigioso del partido liberal, respondió a las teorías formuladas por Herrera a propósito de los derechos poseídos sólo «en jermen» acusándolo de querer imponer la visión aristotélica de una humanidad dividida en dos partes, una destinada a mandar y la otra a obedecer.[91] Poner la capacidad en la base del derecho era absurdo como afirmar que el derecho de alimentarse dependía de la capacidad de ingerir alimentos, o que el hombre sólo tenía derecho a hacer lo que sabía hacer bien. Para votar no era estrictamente necesario saber leer y escribir, y si bien era legítimo pretender que no votaran los niños o los locos no tenía sentido que no lo hicieran los analfabetos, porque ello significaría plantear una condición ficticia y, por lo tanto, tiránica y opresiva: para formar parte de una sociedad política no se podía exigir otro requisito que los existentes en la naturaleza misma. Si el hombre más hábil ejercía su influencia sobre el que lo era menos, esto no suponía ejercer violencia o cometer injusticia, siempre que se dejara «obrar á este poder natural de la intelijencia

[91] Las teorías herrerianas pueden vincularse también con las ideas de Francisco de Vitoria y otros exponentes de la «escuela de Salamanca», que en el siglo XVI habían impulsado la superación de la concepción de los indios americanos como «esclavos por naturaleza» y gracias a una relectura de la ontología tomista la aceptación de su ingreso a la comunidad humana, aunque en la condición de «niños por naturaleza»; cf. al respecto Pagden 1989: 68-140.

y de la voluntad [...] sin que la ley intervenga para calcularlo y dirijirlo, porque esa influencia está enteramente fuera de sus cálculos y de su prevision».[94]

Gálvez concluía con una referencia a la situación francesa: en la cuna de la revolución la mayoría de la población sabía leer y escribir, entonces excluir del voto a los analfabetos no era una medida demasiado opresiva; pero de todas formas allí se había decidido «[abrir] con franqueza las puertas de la nacion á todo hombre que quiere ser miembro suyo».[95] Éste era el punto crucial para los liberales: de hecho la voluntad/necesidad de hacer del sufragio el vínculo en torno al cual construir y consolidar la unidad nacional se repetía, aun con diversos acentos, en todas las intervenciones del debate. A nadie —dijo el diputado Gamboa— se debía negar el derecho de concurrir a la formación del gran pacto social, y mucho menos a la gran mayoría de una nación. ¿Acaso se pretendía que los indios y mestizos estuviesen unidos al Perú sólo con vínculos de dolor y sufrimiento, solamente para ser explotados y ofrendar su sangre inocente en los campos de batalla? Para el hombre que se constituía en sociedad —concluyó Gómez Farfán— no hay privación comparable a la de la ciudadanía, porque «el derecho de ser ciudadano en ejercicio y el derecho de sufragio forman, por decirlo así, su existencia social».

Las nuevas unidades políticas surgidas del desmembramiento de la monarquía española tras la guerra de independencia se

[94] *Extracto de las Sesiones de la Cámara de Diputados*, Biblioteca Nacional del Perú, página 24. Hace notar A. Annino (1995: 15) que el principio de «deferencia», o de «influencia social», que la historiografía en general relega entre las prácticas ilegales o del folclor local de los países «atrasados», era en realidad ampliamente aceptado también en los países de antigua y sólida tradición liberal, tanto es así que casi se podría afirmar que la representación liberal se construyó precisamente para institucionalizar y legitimar su presencia; en 1833 el primer ministro Robert Peel afirmó que «it was surely absurd to say, that a man with ten thousand pounds a year should not have more influence over the legislature of the Country, than a man of ten pounds a year. Yet each was only entitled to a single vote. How could this injustice, this glaring inequality, be pratically redressed excepting by the exercise of influence?».

[95] El 5 de marzo de 1848, un decreto del gobierno provisorio introdujo en Francia el sufragio universal directo, en virtud del cual en las elecciones celebradas en abril pudieron votar unos nueve millones y medio de franceses. La ley del 31 de marzo de 1850, sin cuestionar el principio del sufragio universal, impuso la condición de tres años de domicilio para tener derecho a voto y amplió la lista de las incapacidades legales; cf. Rosanvallon 1992: 284, 305.

construyeron sobre la base del modelo de organización sociopolítica —el Estado-nación fundado en la soberanía popular— propuesto por una parte importante del pensamiento ilustrado y por las dos grandes revoluciones, como el más adecuado para alcanzar los dos objetivos principales: romper con el antiguo régimen representado por la Corona española y emprender el camino de la modernidad y el progreso. En el Perú el proceso de construcción del nuevo Estado, entre ambigüedades, incertidumbres, experimentaciones institucionales, fuerzas centrífugas y surgimiento de nuevas hipótesis de definición territorial, ocupó una buena parte de los primeros cincuenta años de vida independiente. Solamente a partir de los gobiernos de Ramón Castilla, con la aprobación de la primera ley de presupuesto para 1848-1849, la publicación de los nuevos códigos civil y penal y la promulgación en 1860 de un texto constitucional por fin destinado a durar más allá del final del siglo, se pudo considerar fundada concretamente la república, por lo menos en sus rasgos esenciales.

Pero el proceso mediante el cual se iba dando un contenido a la idea de nación que debía constituir la fuente de legitimidad de aquel Estado fue aún más largo y complejo, a menudo ambiguo y contradictorio, muchas veces repensado y sometido a verificaciones y reformulaciones tan profundas que cabría preguntarse cuándo terminó en realidad de llevarse a cabo.

Desde luego no fue la existencia de naciones modernas, cualquiera que sea la acepción que se dé a este término, lo que constituyó el fundamento y justificación de las luchas por la emancipación. Las élites criollas, protagonistas de aquella lucha con mayor o menor convicción, buscaban antes que nada desembarazarse de un vínculo colonial que durante el siglo XVIII se había vuelto cada vez más insostenible. Sabían lo que ya no querían ser, pero tenían una conciencia muy confusa de lo que serían en el futuro.[**] No fue necesario para ellas que la cuestión nacional se basara en una unidad étnica definida, sino más bien en la idea de la libertad política, la igualdad y la autonomía, postulados considerados

** Para la bibliografía relativa a la cuestión del Estado y de la nación en América Latina remito a la eficaz síntesis de H. J. König (2000: 7-47). En particular, para el largo y laborioso proceso a través del cual la idea de nación en su acepción moderna se abrió paso en América Latina durante los años de la crisis de la monarquía y de las guerras de independencia, cf. Quijada 1994b: 19-31.

fundacionales de los nuevos estados, en contraposición con la precedente situación colonial, y suficientes para crear en la población un sentido de identificación y lealtad con las nuevas entidades en vías de constitución.

El proceso de integración debía incluir naturalmente a los grupos étnicos diferentes del criollo, mayoritarios en los países andinos, sin que ello implicara la voluntad de aceptar plenamente la realidad del mundo indígena. Con mayor énfasis que a fines del siglo XVIII, cuando habían reivindicado la especificidad del «reino peruano» al interior de la monarquía española, las élites independentistas peruanas asumieron el legado del glorioso pasado incaico, como demuestran el mensaje enviado por el Congreso en 1822 a los indios de las regiones del interior, la decisión de rebautizar con los nombres de «Manco Cápac» y «Patria» los dos bastiones del fuerte del Callao que hasta ese momento se llamaban «del Rey» y «de la Reina», y el decreto del primer Congreso constituyente que prohibió, castigándolo con penas severas, el robo de objetos de las huacas, lugares de culto y tumbas antiguas.[97]

El hecho de reivindicar el patrimonio histórico y cultural del imperio inca servía ahora, principalmente, para «singularizar» a la nación peruana frente a las demás naciones, también ellas en fase de formación al otro lado de las nuevas fronteras y con las cuales las élites compartían la lengua y la religión, el legado común de la «patria americana». En segundo lugar, fijar una línea de continuidad entre la emancipación y la tradición de los antiguos pueblos indígenas despojados por la conquista permitía desvincular el origen del nuevo Perú del pasado de dominación colonial y contribuía a legitimar la independencia como acto de justa rebelión, como guerra de «reconquista». Por último, el reconocimiento de esta continuidad otorgaba un «espesor temporal» a la nueva nación, colocando su origen en épocas «inmemoriales» y proporcionándole raíces históricas que nada tenían que envidiar a las de las más antiguas naciones europeas.[98] Incluso la referencia a los

[97] M. Quijada (1994a: 179) hace referencia a los dos respectivos decretos, del 15 de octubre de 1821 y de abril de 1822.

[98] Anota M. D'Eramo 1996: 7, que «la nazione è stata pensata, creata di recente, ma essa pensa se stessa come antichissima», o sea que la nación ha sido pensada, creada recientemente, pero se piensa a sí misma como antiquísima.

sufrimientos padecidos por los pueblos indígenas permitía evidenciar una identidad entre la situación de ellos y de los criollos; la afirmación del abad de Pauw, según el cual la abyección de los indios se debía a su esclavitud secular, fue retomada por los independentistas y aplicada a ellos mismos para legitimar la lucha emancipadora como acto de rechazo a un gobierno tiránico que había perdido sus derechos desde el momento en que ya no se ocupaba de la felicidad de sus súbditos.[99]

Sin embargo, estas afirmaciones no venían acompañadas por la voluntad de conocer mejor el mundo indígena, con lo que se demostraba el carácter instrumental del indigenismo criollo republicano. La imagen del indio que proponía el debate de 1849 no se diferenciaba sustancialmente de la que emergía a finales del siglo XVIII en las páginas del *Mercurio Peruano*. En alguna ocasión la revista publicó una «Idea general de los monumentos del antiguo Perú», donde se destacaba su grandeza y majestad,[100] pero en 1794 la publicación de una «Carta» donde se afirmaba que la división entre blancos e indios era uno de los principales problemas que impedían la felicidad del país, había recibido por parte de los redactores de la revista una respuesta inapelable: la creación de una «comun sociedad» de indios y españoles era imposible, ya que a ella se oponían una gran diferencia de carácter y una notable distancia en la «energía de las almas».[101]

Parece asimismo instrumental la imagen propuesta por los diputados peruanos en las Cortes de Cádiz, oscilante entre un glo-

[99] R. Earle señala que a la elaboración por parte de los independentistas de la imagen del indio como «víctima» de la opresión colonial, se contraponía, de parte realista, la imagen especular del indio «leal», objeto de seducción y engaño por los enemigos de la Corona; cf. EARLE 2001: 135-138.

[100] «Idea general de los monumentos del Antiguo Perú», en *Mercurio Peruano*, Lima, edición facsimilar, Biblioteca Nacional del Perú, tomo I (1791), 1964, fols. 201-208.

[101] «Carta remitida á la Sociedad, que se publica con algunas Notas», en *Mercurio Peruano*, cit., tomo X (1794), 1966, fols. 255 ss. Según PERALTA RUIZ (1991: 136), el autor de la carta era Benito de Mata Linares, intendente de Cusco. Ha hecho notar agudamente Pablo Macera (1977a: 307), que frente a la imagen del «buen salvaje» y del indio inmaduro, invenciones opuestas y al mismo tiempo complementarias de la literatura europea, los criollos y peninsulares del Perú no supieron construir una imagen propia, razonable y simple del indio; salvo algunas excepciones, el Perú que quisieron reformar siguió siendo «su» Perú, blanco y occidental, surgido de la Conquista.

rioso pasado y un presente abyecto debido al despotismo de la autoridad colonial; lo que les interesaba en aquel momento era obtener, con la inclusión de los indios en el recuento de la población, una más amplia representación del virreinato peruano en las Cortes. Si por una parte los argumentos de Bartolomé Herrera en el debate de 1849 reflejaban las teorías aristotélicas sobre la esclavitud natural y aún más las ideas de Francisco de Vitoria sobre el indio como «naturalmente niño», por otro lado las críticas liberales a los gobiernos republicanos por su indiferencia respecto a la población indígena seguían reproduciendo la concepción colonial del indio «miserable», que merecía protección y benevolencia en cuanto ser inferior, no ya por naturaleza sino por las condiciones en que vivía.[102]

En el fondo —como escribe Cecilia Méndez— el discurso criollo sobre los indios no supo o no quiso reconocerles a éstos la capacidad de expresarse y representarse autónomamente, les negó un carácter propio y acabó atribuyéndoles rasgos genéricos y estáticos, contrapuestos a la modernidad del criollo; un discurso que se siguió reproduciendo de manera sustancialmente uniforme a lo largo del siglo XIX cada vez que se planteó en las aulas parlamentarias o en las páginas de los periódicos la cuestión del sufragio del

[102] Durante el debate de 1849, el diputado Cabero se pregunta si «los indijenas y mestizos son acaso bestias de carga [que vejetan] encorvados rumiando el pasto» y lanzaba luego una vibrante invectiva contra los gobiernos y congresos que «han faltado [...] a sus deberes esenciales, no franqueandoles proteccion para el desarrollo de su vida fisica [y] negandoles respeto y proteccion en el desarrollo de su vida intelectual» (cf. *Extracto de las Sesiones de la Cámara de Diputados*, Biblioteca Nacional del Perú, 15.ª página). Según el derecho español, eran consideradas «miserables» todas las personas «de que nos compadecemos por su estado, calidad y trabajos»; situación que según J. de Solórzano y Pereyra (*s/f* [1647], tomo I, libro II, cap. XXVIII, pp. 417 ss., se encontraban «en nuestros indios, por su humilde, servil, y rendida condición», lo que implicaba que deberían gozar y gozaran de todos los «favores, y privilegios, que á los menores, pobres, rústicos, y otros tales se conceden, así en lo judicial como en lo extrajudicial». Dicha concepción no suponía entonces un juicio moral o «naturalmente» negativo, sino más bien la idea vitoriana de una minoridad que había que proteger, de una condición que los hacía merecedores de tal beneficencia. «Miserables» se autodefinían los mismos indios en los documentos oficiales: cf. por ejemplo la «representación» enviada en 1811 por el cabildo de Lambayeque al Consejo de Regencia, agradeciendo por la abolición del tributo y por el «paternal amor» con que había considerado «á sus miserables indios». El documento aparece reproducido en CDIP 1974b: tomo IV, vol. 1, p. 525.

indio analfabeto.[103] La principal novedad fue la invención de la categoría del «indígena» republicano, negación del «indio» colonial y de la nación y república indias, que ya no tenían razón de existir por haber sido absorbidas y subsumidas al interior de la nación y república peruana, caracterizada por la unidad y la igualdad (Thurner 1995: 301).

La ambigüedad del indigenismo republicano aparece en toda su evidencia durante la guerra que puso fin a la Confederación Perú-boliviana encabezada por Andrés Santa Cruz. La oposición de Lima y de los grupos de poder septentrionales al proyecto confederal se explicaba por razones económicas y políticas,[104] pero en las publicaciones de la época asume rasgos abiertamente racistas. Santa Cruz, hijo de un criollo peruano nacido en Huamanga y educado en Cusco, de madre aimara, se convirtió en enemigo a pesar de haber luchado junto a San Martín no tanto por ser extranjero sino por ser indio, culpable de pretender convertirse en conquistador (¡un conquistador indio!)[105] y de profanar la sagrada tierra de los incas. Se despreciaba lo que era indio, pero se valorizaba lo inca, se mitificaba el pasado pero condenaba el presente —anota Méndez—; se aceptaba al indio mientras constituyera un ambiente escénico, una gloria lejana; era sabio en cuanto abstracto y remoto como Manco Capac, mientras que se lo consideraba un bruto estú-

[103] Sobre esta «visión urbana de los Andes», elaborada en gran parte en la capital con fines políticos por los parlamentarios, pero también por el indigenismo literario decimonónico, propone sugerencias interesantes E. Kristal (1991).

[104] El proyecto, cuyo objetivo era reorganizar los antiguos circuitos comerciales articulados en torno a la plata de Potosí, que habían unido a ambas regiones durante el período colonial, promoviendo al mismo tiempo una política de libre comercio con el Atlántico norte y Estados Unidos, recibió una buena acogida por parte de los departamentos del sur, Cusco, Puno, Arequipa, pero fue resueltamente rechazado por las élites comerciales de la capital y del norte del país, cuyos intereses se vinculaban a Chile (que no casualmente apoyó su lucha contra Santa Cruz) y al Pacífico. Cf. al respecto, para la historia de la Confederación, Basadre 1970: II, 99-190, y para una interpretación del proyecto subyacente a ella Gootenberg 1997, capítulos 3 y 4.

[105] «Que la Europa un Napoleón / Pretendiese dominar / Fundando su pretensión / En su gloria militar / ¿Qué tiene de singular? / Más, que [en] el Perú lo intente / un indígena ordinario / Advenedizo, indecente, / Cobarde, vil, sanguinario, / eso sí es extraordinario»: estos versos, publicados por un diario de Cusco *(La Libertad Restaurada)*, probablemente obra de Felipe Pardo y Aliaga, aparecen en Méndez 1996: 207.

pido y vándalo si se encontraba presente y activo, como Santa Cruz (Méndez 1996: 210).

Resultaba complicado incluso llamarse todos con el nombre de peruanos: en los censos de los distritos de Acoria y Moya, realizados en 1847, se censaba de manera separada a los indios y a las castas (categoría fiscal que en esa época, una vez eliminada la relativa contribución, no asumía significado alguno), mientras en Santiago de los Chocorvos se distinguía entre «indígenas» y «blancos», definidos éstos también como «Peruanos».[106] El decreto de San Martín de agosto de 1821, conforme al cual los indios debían ser llamados «Peruanos», produjo resultados desconcertantes: «peruano» acabó por ser en algunas zonas del país sinónimo de «indio», y tal acepción fue usada incluso en las leyes, como por ejemplo en el *Reglamento de elecciones municipales* de 1821, según el cual las elecciones debían celebrarse en Lima, en las capitales de la Costa y de la Sierra, en las villas y pueblos, y en los «pueblos de peruanos», es decir en los que anteriormente recibían la denominación de «pueblos de indios».[107]

La definición de nación propuesta por Anderson, según la cual ella sería una comunidad política imaginada como intrínsicamente limitada y soberana, imaginada en primer lugar como una *comunidad*, en cuanto a pesar de las desigualdades y explotación que de hecho podían predominar en ella, la nación es siempre concebida en función de una profunda y horizontal camaradería, ha sido sometida a frecuentes críticas en el ámbito de la historiografía latinoamericanista.[108] En lo que se refiere al Perú, Ulrich

[106] BNP, SI, D9978, *Censo general del distrito de Acoria, capital de este nombre, distante cinco leguas del departamento de Huancavelica. Acoria, Octubre 25 de 1847*; BNP, SI, D9974, *Censo político y general del distrito de Moya, sacado por los funcionarios en 10 de abril del año de 1847*; BNP, SI, D9970, *Censo político del distrito de Santiago de los Chocorvos. Año de 1847*. Los tres distritos citados se encuentran en el departamento de Huancavelica.

[107] *Ley 27 de noviembre de 1821. Reglamento de elecciones Municipales*, arts. 1 y 2 de la primera sección, en Oviedo 1861: I, 308-313. M. Thurner (1997: 24) refiere que en la provincia de Huaylas la definición de «peruanos» no se aplicaba a todos los ciudadanos, sino únicamente a los indios de comunidades, llamados también «ex indios».

[108] B. Anderson (1983: 16) escribe literalmente que la nación «is imagined as a *community*, because, regardles of the actual inequality and explotation that may prevail in each, the nation is always conceived as a deep, horizontal comradeship». Algunas críticas a la aplicabilidad de dicho paradigma en el contexto latinoame-

Mücke escribe que la nación peruana «nunca ha sido presentada ni imaginada como comunidad», sino por el contrario ella ha sido «imaginada como desunión» (Mücke 1999: 220-221). A lo que se podría objetar que la desunión era real y no imaginaria, que todo (lengua, cultura, pertenencia étnica, historia, sistema de ideas) conducía a la división. Tampoco los derechos civiles, proclamados en las constituciones pero no aplicados en ausencia de las instituciones que habrían debido implantarlos concretamente, podían garantizar la existencia de un cuerpo social unido y solidario. En este contexto, el desafío de los liberales de mediados del siglo XIX consistió precisamente en proponer, no como algo realizado sino como proyecto y proceso, una comunidad de ciudadanos-electores fundada en el ejercicio común del derecho a sufragio, haciendo de los derechos políticos el principal criterio de afiliación a aquella nación que debía constituirse dentro de las fronteras de la patria, el país de nacimiento visto como una unidad.[109]

Usando la definición de Rosanvallon, el derecho a voto amplio se convirtió en el «sacrement», en el signo visible y eficaz de la existencia no de la unidad social (como había sido el sufragio uni-

ricano han sido expresadas, entre otros, por D. Brading, para quien en la primera mitad del siglo XIX «the grand absentee in this cycle of violence and tyranny was any sense of nationhood» (1994: 94). J. C. Chiaramonte ha señalado en repetidas ocasiones que en el caso del Río de la Plata el proceso de construcción del Estado, entendido como unidad territorial definida, se extendió durante gran parte del siglo XIX, y más aún el de la nación; cf. por ejemplo Chiaramonte 1993 y 1999, donde el autor concluye afirmando que ni la ciudadanía argentina ni la rioplatense aparecieron antes de la primera mitad del siglo XIX (Chiaramonte 1999: 116). Anoto aquí, de paso, que a propósito de la construcción de una identidad argentina ofrece una contribución importante el reciente estudio de L. Zanatta (1996).

[109] En 1855 y en 1860-61, durante los debates sobre la tolerancia religiosa y la abolición del fuero eclesiástico, Bartolomé Herrera y otros prelados (como el obispo de Arequipa José Sebastián Goyeneche y Barreda) sostendrían que la religión católica era el único vínculo que podía unir a los miembros de la nación peruana, «tan escasa de vínculos sociales» (Armas Asín 1998: 67, n. 52). Señala también Armas Asín quelos liberales peruanos (aún los radicales) no se enfrentaron duramente con la Iglesia, a diferencia de sus colegas mexicanos y colombianos Armas Asín 1998: 56-67). Interesados en medidas de laicización, de liberalización y de modernización económica, nunca pusieron en tela de juicio el patronato, «depósito sagrado de la nación», ni propugnaron la libertad de culto, que se introduciría tan sólo en 1915. Sin embargo, no era ciertamente aceptable para ellos la idea de hacer de la religión católica el único elemento fundacional de la identidad nacional.

versal en la Francia de 1848),[110] sino de la comunidad de ciudadanos-electores, de la «nación cívica», y al mismo tiempo de la posibilidad de construirla. Signo eficaz en cuanto remitiéndose a aquella «fe en la magia de las constituciones»[111] que había inspirado a los constituyentes de 1823 y de 1828, los liberales peruanos de mediados del siglo XIX vieron en la práctica del sufragio un derecho constructivo, una escuela de educación cívica, de la que no se podía excluir a la mayoría de la población, aquellos nueve décimos que según el diputado Gamboa quedarían fuera si se reconocía el derecho a voto tan sólo a los alfabetos.

Hacer del indio analfabeto un ciudadano, suponía no reducir la independencia a una empresa de pocos grupos y poder afirmar, ayer frente a España y hoy ante las nostalgias filohispánicas y ante el virulento conservador Herrera, que se realizaba efectivamente la transformación política en nombre de la cual se había luchado y que debía constituir el fundamento del nuevo Estado. Puesto que en el imaginario de la independencia la patria era sinónimo de una libertad que se extendía conjuntamente a criollos e indios, la nación tenía que ser una construcción incluyente, donde las diversidades y las contraposiciones se irían gradualmente difuminando. La dimensión institucional de la nación, con el sufragio como base y premisa, se sobrepondría a la dimensión cultural, neutralizando la fuerza centrífuga de la diversidad (que ya no se atribuía a condiciones innatas e irreversibles) mediante la cohesión fundada en la identidad global de la «ciudadanía».[112]

[110] Escribe Rosanvallon (1992: 284 ss.) que en la Francia de 1848 la introducción del sufragio universal y directo produjo una serie de imágenes y metáforas que lo asociaban a la idea de paz social y lo entendían como «éminentement pacificateur». Marx fue uno de los primeros, anota Rosanvallon (1992: 292), que comprendió la especificidad de la democracia francesa, que se expresaba en la «dénégation du conflict et de la division», ya que todo conflicto no ocasional sino estructural se veía como dramática reproposición del enfrentamiento radical entre lo viejo y lo nuevo, entre el Antiguo Régimen y la Revolución. La «république utopique» de 1848 duró solamente una primavera: la ley del 31 de marzo de 1851, si bien no implica el retorno al sufragio por patrimonio, ya no concede el sufragio universal.

[111] Hale, *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*. México: Siglo XXI, 1977, p. 81, cit. en Quijada 1994b: 41.

[112] Quijada 1994b: 43. A la existencia al interior del Estado peruano de una serie de «unimagined communities», que en el primer período republicano proponen distintas interpretaciones y prácticas de los conceptos de patria y nación, hace

La propuesta de modificar la norma que exigía la alfabetización como requisito indispensable para votar y que había provocado el intenso debate entre Bartolomé Herrera y Pedro Gálvez, fue aprobada en 1849 con 46 votos a favor y 19 en contra. Pero el reglamento electoral publicado a finales de aquel año no dispuso ninguna novedad explícita en esta materia. Por el momento la cuestión era en realidad más teórica que práctica, dado que los indígenas y mestizos que no sabían leer y escribir y que según la Constitución de 1839 ya no podrían votar después de 1844, estaban de hecho autorizados a hacerlo por el decreto de 1847, mediante el cual el Congreso los habilitaba por lo menos hasta cuando no se reformara la Constitución.[113] En 1851 fue aprobado un nuevo reglamento electoral que, en lo que se refiere a los requisitos del voto, se remitía a la Constitución de 1839; pero luego, con una especie de movida retórica destinada a salvar la forma —la constitución vigente— y el contenido —la prórroga indefinida del voto de los analfabetos—, en el artículo 10 enumeraba entre los excluidos del sufragio, además de siervos, criados y mendigos, también a «los que no siendo indígenas no saben leer ó escribir».[114]

Si bien para los parlamentarios liberales la amplitud del sufragio debía constituir el fundamento para construir la comunidad de ciudadanos, ello tuvo resultados contradictorios. Construir la «nación cívica» implicaba además la configuración de un nuevo tipo de ciudadano, definido sobre la base de criterios referidos a la

referencia M. Thurner (1997); y más en general, a la existencia paralela de concepciones «múltiples» de la nación, elaboradas por las élites o por una parte de la población, especialmente la indígena, hace referencia H.J. König (2000: 23, 44-46), que cita los trabajos de A. Lempérière, A. Annino y F.F. Guardino sobre México y de F. Mallon y D. Nugent sobre el Perú.

[113] Puesto que, como afirmaba la premisa del decreto del 11 de octubre de 1847 (*Sobre organización de colegios parroquiales y de provincia*, en Oviedo 1861: II, 6), «la inteligencia del inciso 2°, artículo 8° de la Constitución [de 1839, según el cual los indígenas y mestizos analfabetos podrían votar sólo hasta 1844] puede ofrecer dudas que impidan el derecho de sufragio á una parte considerable de los que deben concurrir á las elecciones», el Congreso, «en uso de sus atribuciones», habilitó al ejercicio de la ciudadanía «a los indígenas y mestizos, que siendo casados o mayores de 25 años, no sepan leer y escribir [...] hasta que se haga la reforma del artículo constitucional» (art. 3).

[114] *Ley 24 de diciembre de 1851. Reglamento de elecciones*, en Oviedo 1861: II, 30.

comunidad nacional y a valores compartidos por ella. La igualdad política —anota Rosanvallon— suponía una ruptura total con la concepción tradicional del cuerpo político, en cuanto marcaba la entrada definitiva en el mundo de los individuos.[115] Pero el proceso de independencia no había producido cambios sustanciales en la sociedad peruana, que todavía aparecía como una «sociedad de sociedades», un organismo compuesto de cuerpos territoriales cuyas aspiraciones a la autonomía habían sido reconocidas y potenciadas gracias a la aplicación de la Constitución de Cádiz y a la multiplicación de los ayuntamientos, y posteriormente exaltadas por el relajamiento de los vínculos jerárquicos a causa de la guerra y de las débiles estructuras del nuevo Estado.

Las constituciones republicanas reprodujeron las ambigüedades del texto gaditano, pues no lograron hacer coincidir una concepción de la nación como comunidad de individuos iguales, consagrada en sus artículos, con una idea de ciudadano funcional a ella. El ciudadano fue definido en términos genéricos sobre la base de requisitos no cuantificados, ni culturales ni patrimoniales, cuyo control fue confiado a las comunidades locales sin ninguna posibilidad de intervención por parte de funcionarios del Estado. El ciudadano republicano mostraba aún los rasgos propios del «vecino» de la tradición gaditana, en cuanto el criterio principal de su definición siguió siendo la notoriedad y, por lo tanto, la pertenencia orgánica del sujeto a la comunidad en la que vivía establemente, trabajaba y ejercía su acción social, política y cultural.

Los reglamentos de San Martín y la ley electoral de 1824 se limitaron a exigir que la condición de ciudadano-elector fuera convalidada por un «boleto», que según el texto de 1824 debía ser firmado por un alcalde o un síndico de la ciudad, villa o pueblo de residencia.[116] A partir de 1828, la necesidad de dar mayor oficiali-

[115] P. Rosanvallon (1992: 14) destaca «la formidable rupture intellectuelle que l'idée d'égalité politique a introduite dans les représentations sociales des XVIIIe et XIXe siècles», en cuanto a diferencia de la igualdad civil, que es compatible también con una concepción orgánica de la sociedad, ella exige necesariamente la afirmación del individuo. No es casual que es en los años de la revolución —anota Costa— cuando se comienza a mirar la sociedad del pasado como un «régimen antiguo» (Costa 2000: IX).

[116] *Ley 30 de Enero de 1824. Ley reglamentaria de elecciones*, art. 5, en Oviedo 1861: I, 326.

dad a la selección del cuerpo electoral llevó a la creación del registro cívico (es decir, el libro donde se inscribían los nombres de los ciudadanos «hábiles para sufragar») que según el reglamento electoral de aquel año debía ser redactado por la municipalidad (término con que fueron definidos en el Perú los ayuntamientos gaditanos inmediatamente después de la independencia).[117]

En materia de organismos municipales, la primera Constitución republicana no hizo más que ratificar la situación vigente, caracterizada por la multiplicación de los municipios en consecuencia de los decretos de 1820. Se ha dicho anteriormente que no es posible, en el estado actual de los estudios, cuantificar con una cierta precisión la difusión de los ayuntamientos, pero que una señal indirecta la proporciona el reglamento electoral de 1821, que al dictar las normas para la celebración de elecciones en todos los lugares «donde hayan Municipalidades»[118] hacía referencia explícita a Lima, a las capitales de la Costa y de la Sierra, a las villas y pueblos y a los «pueblos de peruanos».[119] La Constitución de 1823 se limitó a disponer que debían existir municipalidades, compuestas de un número variable de miembros según el tamaño de la población, «en todas las poblaciones, sea cual fuere su censo».[120]

En los treinta años siguientes se asistió a repetidas tentativas de limitar el número de dichos organismos, a fin de contrastar la fragmentación territorial provocada por su amplia difusión y sobre todo por la conflictividad endémica que generaba su tendencia a actuar por encima de las disposiciones legales. La Constitución bolivariana suprimió todos los municipios y entregó la administración de los departamentos (las nuevas grandes circunscripciones en que fue dividido el territorio peruano a partir de 1822), de las provincias y de los distritos a funcionarios denominados pre-

[117] *Ley 14 de Mayo de 1828. Reglamento de elecciones*, art. 6, en Oviedo 1861: I, 339. El artículo especifica que el registro compilado por las municipalidades debía presentarse a las respectivas juntas departamentales, a las que correspondía verificar su corrección.

[118] El subrayado es mío.

[119] *Ley 27 de Noviembre de 1821. Reglamento de Elecciones Municipales*, art. 1 y 2 de la primera sección, en Oviedo 1861: I, 309-310.

[120] La composición numérica de las municipalidades fue establecida en detalle por el *Reglamento de elecciones municipales* de 1825 (Oviedo 1861: I, 333).

fectos, subprefectos y gobernadores.[121] En cada pueblo con más de cien habitantes debía necesariamente elegirse un juez de paz y en los que contaban con más de mil habitantes se elegía también un número creciente y proporcional de alcaldes (art. 124-128).

El propósito bolivariano, que en el fondo buscaba revitalizar las jerarquías territoriales de matriz colonial, no tuvo éxito, en parte a causa del poco tiempo que permaneció vigente esa Constitución; tampoco gozó de mejor suerte un decreto promulgado por Santa Cruz en diciembre de 1826 relativo a la supresión de todos los ayuntamientos existentes, contradicho rápidamente por otra normativa que restablecía sus funciones (cf. Oviedo 1861: II, 369-370). Más aún, en 1828 la nueva Constitución reaccionó a la posición de Bolívar dictaminando que se constituyeran municipalidades en las capitales de departamento y de provincia, y además genéricamente en los otros pueblos, especificando que «sea cual fuere el número de Municipalidades y lugar de la Municipalidad,

[121] En 1822 el territorio peruano fue dividido en once circunscripciones territoriales a las que se dio el nombre de departamentos (Lima, La Costa, Huaylas, Tarma, Trujillo, Cusco, Arequipa, Huamanga, Huancavelica, Puno, Maynas y Quijos); en general equivalían a las precedentes intendencias, y estaban a su vez articulados en provincias, aproximadamente equivalentes a los partidos, y distritos, colocados respectivamente bajo el control de presidentes (que desde 1824 asumieron el nombre de prefectos), subprefectos y gobernadores. Cf. al respecto el *Decreto 26 de abril de 1822. Reglamento de elecciones de diputados*, en Oviedo 1861: I, 313. Según la Constitución de 1823 (art. 7) los distritos estaban divididos a su vez en parroquias, las cuales desaparecieron en la Constitución de 1826 y en la de 1828, para reaparecer en la ley de 1831, que establecía que los departamentos, distritos y parroquias mantuvieran los límites que tenían en ese momento (*Ley 1° de setiembre de 1831. Declarando por límites de los departamentos, provincias, distritos y parroquias lo* [sic] *que tenían al tiempo de darse la ley*, en Oviedo 1861: IV, 184). El número de departamentos disminuiría (eran siete en 1825) y luego aumentaría progresivamente hasta ocho en 1834, once en 1850, trece en 1862, dieciséis en 1874 y dieciocho en 1875. También las provincias se multiplicaron hasta llegar a ser cincuenta y seis en 1825 (el mismo número de los partidos de 1820), sesenta y cuatro en 1850, setenta y seis en 1862 y noventa y tres en 1874. Cf. República del Perú. Dirección de Estadística, *Demarcación política del Perú*, Lima, s/e, s/f (pero 1875, como se deduce de la nota de p. 171), pp. 226, 236, 248, 249-252, y *Cuadro de los electores de la República aprobado por el Congreso de 1893 y ley de registro cívico*, Lima, Imprenta de la H. Cámara de Diputados, 1893. En 1850 existían además las provincias litorales de Piura y Callao, en 1860 las provincias litorales de Callao, Ica y Loreto (Piura era departamento), en 1874 la provincia constitucional de Callao y las litorales de Moquegua y Tarapacá (Loreto e Ica eran departamentos); tras la guerra del Pacífico, Tarapacá pasó a formar parte del territorio chileno.

todas las de la República serán iguales en representación, y sin dependencia una de otra».[122]

Los textos constitucionales de 1834 y de 1839 intentaron nuevamente limitar el número de municipalidades, o por lo menos crear jerarquías entre los distintos núcleos, dotándolos de organismos diversificados. En 1834 se pudieron elegir municipios tan sólo en las capitales de departamento y de provincia, cualquiera que fuese la cuantía de su población, mientras en cada parroquia podían elegirse jueces de paz y «notables» en número creciente según sus habitantes. En 1839 se volvió a suprimir las municipalidades y se creó en cada capital de departamento el cargo de intendente de policía, al que le correspondía la defensa del orden público. Pero nuevamente se mantuvieron los jueces de paz y los síndicos procuradores electivos en todos los pueblos.[123] En realidad es difícil imaginar cómo fue posible aplicar esta normativa en un período de extrema inestabilidad, como el que precedió y siguió a la muerte del presidente Gamarra (1842). De cualquier forma las municipalidades, ya formalmente restablecidas por una ley de 1853, fueron del todo rehabilitadas por la Constitución de 1856.

La Convención nacional no tuvo dudas en reconocer los organismos municipales. A diferencia de muchos de sus correligionarios, los liberales peruanos no habían simpatizado nunca con el federalismo, cuya aplicación exigía «una práctica constante, un hábito contraído de largo tiempo, de la vida pública» y miraban con mucha desconfianza los «ejemplos palpitantes de Buenos Aires, de Méjico y de Centro-América», donde se había querido copiar al pie de la letra, sobre todo en México, el inalcanzable modelo de la Constitución norteamericana, pero sin conseguir más

[122] *Ley 13 de Junio de 1828. Reglamento de Municipalidades*, art. 3, en Oviedo 1861: II, 371. La Constitución de aquel mismo año, en el art. 140, establecía que en cada localidad que «por su censo deba tener colegio parroquial» habría una municipalidad; el significado de esta norma no es claro, incluso comparándola con las leyes de elecciones y de municipalidades del mismo año. En todo caso, en las localidades que no dispusieran de municipio se elegía por lo menos un alcalde y un síndico procurador (art. 18 del *Reglamento de Municipalidades*).

[123] Cf. al respecto los arts. 70 y 72 de la *Ley 29 de noviembre de 1839. Reglamento de elecciones*, en Oviedo 1861: I, 390. En cuanto a los intendentes de policía, cf. el art. 143 de la Constitución de aquel año (en Oviedo 1861: I, 138), donde se especifica que en las capitales de provincia y de distrito las funciones de intendente de policía (detalladas por los reglamentos de policía de 1839 y 1840) serían desempeñadas por los subprefectos y gobernadores.

que «el despotismo, la guerra civil y la anarquía».[124] En el Perú se llegó como mucho a instituir en 1823, 1828 y 1856 unas juntas departamentales que nunca consiguieron funcionar plenamente. También los departamentos, que en sus límites originarios equivalían a las intendencias, suscitaban perplejidad, pues se trataba de organismos administrativos sin profundas raíces históricas, que aparecían como ficticios portadores de provincialismo y división al interior de un cuerpo nacional cuya unidad era frágil y precaria: «entre nosotros —escribía en 1854 Toribio Pacheco, insigne jurista y político— se encuentran limeños, arequipeños, puneños, cuzqueños, etc.; pero son mui raros los peruanos» (PACHECO 1854: 75). En realidad los liberales peruanos fueron siempre unos convencidos partidarios de las virtudes de la municipalidad, «la más gloriosa de las instituciones que se han experimentado en los pueblos», capaz de alcanzar los mismos resultados que se esperaban del «quimérico proyecto de confederación».[125]

En 1856 los organismos municipales recuperaron plenamente sus poderes, en el caso de que alguna vez los hubieran perdido. Una ley de diciembre de aquel año, que enumeraba todos los lugares en donde tendrían que elegirse y el número de miembros de cada uno de ellos, nos proporciona por fin una idea precisa de su número.[126] La larga lista comprende 699 localidades: 12 eran capitales de departamento, 58 capitales de provincia y la gran mayoría

[124] T. Pacheco (1854: 66-90) dedica un amplio espacio a las dificultades para aplicar en el Perú el sistema federal y concluye citando las consideraciones de Tocqueville, para el cual la Constitución federal de los Estados Unidos «ressemble à ces belles créations de l'industrie humaine qui comblent de gloire et de biens ceux qui les inventent, mais qui restent stériles en d'autres mains»; cf. TOCQUEVILLE 1951 [1835]: 169.

[125] CISNEROS 1860: II, 263; PACHECO 1854: 89. A propósito del origen, naturaleza y funciones de distintos federalismos, como el argentino, brasileño y mexicano, cf. CARMAGNANI 1993.

[126] La ley de municipalidades de 1856 (en OVIEDO 1861: II, 409) establecía que debían elegirse organismos municipales en todas las capitales de departamento, provincia, distrito y núcleos que no fueran capitales de distrito pero que tuvieran más de mil habitantes. Para los núcleos de población inferior las municipalidades más cercanas nombrarían por lo menos tres agentes municipales. En la precedente ley de 1853 (*Ley de 16 de Noviembre de 1853. Ley orgánica de municipalidades*, en OVIEDO 1861: II, 391), nunca puesta en vigor, la intención de defender la autonomía de los núcleos pequeños había llegado hasta el punto de contemplar que en los casos de pueblos con menos de mil habitantes, la municipalidad a que pertenecían nombrara entre los vecinos de aquellos pueblos a un alcalde pedáneo

capitales de distrito; 296 se hallaban situadas en departamentos que podríamos con alguna aproximación definir costeros (Áncash, Arequipa, La Libertad, Lima, Moquegua, provincia constitucional del Callao y provincia litoral de Ica), 377 en la Sierra (en los departamentos de Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín y Puno, donde residía la mayoría de la población), y solamente 26 en las regiones orientales del país. 486 de estas municipalidades contaban con sólo cinco miembros, el número mínimo contemplado por la ley para núcleos con una población comprendida entre mil y dos mil habitantes (cf. tab. 6). Considerándose injustamente excluidos, algunos pueblos enviaron una serie de peticiones, muchas de las cuales fueron aceptadas.[127]

Se concluía así, con el triunfo del municipalismo más pronunciado, esa «carrera al municipio» que se había puesto en marcha a partir de la aplicación de la Constitución de Cádiz. Las premisas de dicho proceso se remontaban a la fase de crisis de la monarquía y al período de las elecciones de diputados de las Cortes generales y extraordinarias, cuando el hecho de contar con un cabildo, es decir, con el derecho a representar un determinado territorio, constituyó el primer impulso hacia la impugnación de las jerarquías territoriales coloniales.

Cabe recordar que en este difícil y a menudo contradictorio itinerario normativo nunca dejó de reconocerse, aun cuando el número de municipalidades disminuyó hasta incluso desaparecer, el derecho de la comunidad local a extender su registro cívico y a administrar justicia en el ámbito de su territorio.

Las leyes siempre contemplaron la existencia de jueces de paz electivos, incluso en las localidades de menor tamaño («desde la poblacion mas reducida», según la ley de municipalidades de 1834)[128] y en aquellas más grandes, en número creciente según la consistencia de la población. Por lo menos hasta 1834 se reconoció oficialmente a los alcaldes (y a veces también a los regidores) el derecho de actuar como jueces de paz, o incluso de ejercer las fun-

y a dos padres de familia para defender los intereses del pueblo actuando como asociados del gobierno municipal (art. 5).

[127] La lista aparece en la *Ley 29 de diciembre de 1856. Ley transitoria de Municipalidades*, en Oviedo 1861: II, 423-429. Respecto a las peticiones aceptadas, cf. Oviedo 1861: II, 429-431.

[128] Art. 15 de la *Ley 1° de agosto de 1834. Ley orgánica de Municipalidades*, en Oviedo 1861: II, 383.

ciones de jueces de primera instancia, demostrándose con ello que a pesar de las afirmaciones de principio de las constituciones, la separación entre la justicia y la administración no fue fácilmente aceptada ni inmediatamente realizable.[129] Para ejercer como juez de paz era necesario ser ciudadano y estar en regla, saber leer y escribir y tener un cierto nivel de ingresos, diverso y decreciente (de un máximo de 300 pesos para las capitales de departamento) según la jerarquía de la localidad. Conforme al reglamento de 1839, en los pueblos era suficiente con haber pagado un impuesto no inferior a la contribución de indígenas, y en el caso de los indios era suficiente con estar exento.[130] Se trataba de un cargo temporal (los jueces eran elegidos en general cada año, en coincidencia con la elección parcial o total de la municipalidad, cuando ésta existía)[131] y de carácter concejil, es decir no remunerado; como máximo, los jueces eran pagados por la comunidad en la que actuaban y en relación con la actividad efectivamente desempeñada.[132]

[129] El *Reglamento provisional de tribunales y juzgados* del 10 de abril de 1822, establecía en el art. 58 que los jueces de primera instancia eran los presidentes de los departamentos, los jueces de derecho donde estuvieran nombrados y los alcaldes de las municipalidades: en Oviedo 1863: XI, 134; dicha norma aparece confirmada también en la Constitución de 1823 (art. 142) y en la ley de municipalidades de 1834 (art. 22). Los jueces de paz actuaban en parte como jueces de primera instancia donde éstos no existían, según el reglamento de jueces de paz de 1834 (art. 1, 16°, Oviedo 1863: XI, 141) y de 1839 (art. 2, 16°, Oviedo 1863: XI, 145).

[130] Establecido por el art. 16 de la *Ley 1° de agosto de 1834. Ley orgánica de Municipalidades*, cit.; para los años siguientes cf. el *Reglamento de jueces de paz* de 1839 (art. 49, según el cual en los pueblos bastaba con «pagar contribución»), el reglamento electoral de 1849 (art. 20) y el de 1851 (art. 58). La permisividad de estas normas permitía el acceso al cargo de sujetos cuya «ignorancia» llevó en 1844 a la redacción de una «cartilla que sirva á los jueces de paz para la organización de sumarios» (*Oficio 12 de Noviembre de 1844*, en Oviedo 1863: XI, 149-155).

[131] Un decreto promulgado por Ramón Castilla el 3 de febrero de 1855, en el cual la no renovación de los jueces de paz, y por tanto la ausencia de quien pudiera administrar justicia «para los comunes asuntos de la vida», fue definida como «la mas grave trascendencia [que] causa la mas grave perturbación en el órden social» (en Oviedo 1861: II, 40), demuestra la importancia de la actividad de los jueces de paz, y también el interés de la población en que estos sujetos no permanecieran en el cargo durante demasiado tiempo con riesgos evidentes para su imparcialidad: además, quien no se sintiera satisfecho de la actuación de un juez, podía esperar que el siguiente fuera más favorable a sus intereses o maniobrar (pues los jueces eran electivos) para hacerlo elegir.

[132] Según el *Reglamento de jueces de paz* de 1854, art. 9, (en Oviedo 1863: XI, 270), éstos no podían cobrar remuneración alguna por el desempeño de su cargo; las

Por disposición de la ley, sus facultades se limitaban inicialmente en materia civil a los casos de menor cuantía, es decir que no superaran el valor de 100 pesos, y en materia penal a los casos de injurias leves que no implicasen penas superiores a una «moderada corrección». Los reglamentos posteriores les confiaron casos inferiores a 200 pesos en materia civil y a 50 pesos en cuestiones penales, pero otorgaron competencia a los jueces de paz sobre una serie de problemas de gran relieve para las comunidades estrechamente vinculadas al uso y propiedad de la tierra, como los pleitos sobre demarcaciones de predios, el reconocimiento de mejorías, la alteración de trazados de caminos y senderos, la destrucción o robo de cosechas, la distribución de las aguas de riego, el arriendo y subarriendo de tierras y el recaudo de diezmos; en materia penal se les autorizó a poner en marcha la fase del sumario inicial de los pleitos.[132]

La cuestión de la administración de justicia en América Latina después de la independencia es uno de los problemas menos estudiados por la historiografía, como ha señalado Stabili (2000) en un reciente estudio dedicado al caso chileno; de modo que tenemos pocas informaciones sobre la elaboración de un nuevo ordenamiento legal, de nuevos códigos que abolieran los tribunales privativos y acogieran los principios básicos del liberalismo, y de la organización de un aparato judicial en todo el territorio nacional que respondiera al criterio constitucional de la división de los poderes.

En el Perú los nuevos códigos civil y penal y los respectivos códigos procesales fueron publicados sólo en los años cincuenta; en el mismo período se aprobaron las primeras leyes que dieron una forma estable a los distritos judiciales, organizaron los tribunales y dispusieron la designación de jueces de primera instancia

municipalidades debían cubrir los gastos de escritorio y nombrar alguaciles encargados de cumplir las órdenes; en caso de desplazamientos en el cumplimiento de las funciones, se pagarían los gastos de movilidad.

[132] En un reciente estudio, A. Díez Hurtado anota que en el área septentrional de Piura a fines del siglo XIX, los indígenas mostraban una creciente aceptación de los jueces de paz y se dirigían a ellos con mayor frecuencia que los mestizos, si bien las autoridades comunales tradicionales, alcaldes y síndicos, seguían resolviendo pleitos; cf. Díez Hurtado, *Comunes y haciendas: Proceso de comunalización en la sierra de Piura (siglos XIX-XX)*, Piura y Cusco, 1998, cit. en Jacobsen & Díez Hurtado 2002: 127.

en todo el país.[134] Es muy probable que tampoco estas leyes fueran aplicadas de inmediato y que por consiguiente los límites definidos por dichas normas siguieran siendo sobrepasados, de acuerdo con la tradición y a las prácticas de justicia local que se habían consolidado en el período gaditano y en los caóticos años siguientes, por lo que durante largo tiempo se mezclaron los usos de diferentes cuerpos legislativos antiguos y nuevos, de las Leyes de Indias y de los códigos republicanos de inspiración napoleónica.[135]

En lo que respecta a los registros cívicos, los encargados de su redacción fueron siempre las municipalidades, y en su ausencia las juntas instituidas en los distritos, compuestas por aquellos personajes (jueces de paz, síndicos procuradores, notables, vecinos nombrados ad hoc o acaso elegidos entre los principales contribuyentes, gobernadores)[136] que eran los representantes autorizados de las comunidades locales, juntas de las que siempre formaban parte el párroco o un sustituto suyo.

Hacia finales de los años cincuenta, tras la promulgación del Código civil en julio de 1852, se decidió confiar a las municipalidades la compilación de los registros del estado civil; esta iniciativa comenzó a ponerse en práctica en Lima y en otras ciudades importantes, pero avanzó muy lentamente ante la indiferencia, resistencia y recelo de una buena parte de la población, así como de las autoridades y del clero.[137] Por consiguiente las informaciones de carácter demográfico siguieron siendo suministradas aún durante largo tiempo por el clero parroquial, el único que podía también

[134] El código civil y el de procedimiento civil fueron promulgados en julio de 1852, y el código penal en 1863 (cf. Basadre 1970: III, 307-313; IV, 295-297). Respecto a la organización del aparato judicial, cf. por ejemplo el *Decreto de 31 de marzo de 1855. Organizando los tribunales y juzgados de la República* y la *Ley de 25 de Noviembre de 1856. Disponiendo que se nombren jueces de primera instancia para todas las provincias*, en Oviedo 1863: XI, 400 y 407. Hasta 1856 subsistieron los fueros militares y eclesiásticos.

[135] A fenómenos de este tipo en la Argentina de mediados del siglo XIX se refiere S. Rex Bliss (2000: 262-264).

[136] El reglamento electoral de 1851, art. 1, hacía referencia como componentes de la junta encargada de extender el registro cívico a los mayores contribuyentes, a quienes las leyes atribuirían roles importantes al interior de los organismos que actuaban en los procesos electorales.

[137] A propósito de las tentativas de crear registros civiles y de los conflictos que provocaban también con las autoridades eclesiásticas, cf. Chiaramonti 2000c: 199-232.

acceder sin suscitar excesivo recelo a los datos de la población indígena, que era como siempre reticente a someterse a un recuento, dado el inevitable vínculo entre el censo y la imposición fiscal. Como en el período colonial, el «filtro indígena» siguió siendo impenetrable y al mismo tiempo muy activo a la hora de representar el territorio y su población ante la autoridad (cf. Annino 1998: 159).

No debe engañar la presencia del gobernador, teóricamente un representante del gobierno, porque en realidad también él era miembro a pleno título del grupo de notables locales. Nombrado en general por el prefecto tras propuesta del subprefecto, no remunerado (era un cargo concejil y por lo tanto obligatorio, irrenunciable y no pagado) o retribuido a veces con un porcentaje de los impuestos que debía recaudar, el gobernador debía ser un personaje bien notorio, dadas también sus competencias en materia fiscal: no es casual que según la ley la persona que pretendiera ocupar este cargo debía haber nacido en el distrito o residir en él desde por lo menos cinco años.[138] Quien ejercía el cargo podía llegar a ser como máximo un elemento de vinculación entre los notables de la parroquia y los del ámbito provincial, o bien un representante de los intereses de éstos últimos.

Las juntas encargadas de extender los registros cívicos debían sesionar públicamente, a «puerta abierta». Utilizaban como punto de partida el censo de la población del distrito, del que estaban encargadas ellas mismas, y además los registros parroquiales, las listas de contribuyentes proporcionadas por el gobernador y cualquier otro documento considerado útil. La compilación de los registros cívicos y la entrega de los boletos tuvieron lugar en un co-

[138] Art. 137 de la Constitución de 1839, en Oviedo 1861: I, 138 y art. 29 de la *Ley 21 de Diciembre de 1849. Ley de funcionarios políticos*, en Oviedo 1861: II, 314, cuyo art. 32 confirma que el cargo es «concejil», obligatorio e irrenunciable; una idéntica afirmación aparece en la posterior *Ley 5 de Enero de 1857. De funcionarios políticos*, art. 105, (en Oviedo 1861: II, 344), que será la última del siglo en esta materia. Según el *Decreto 25 de febrero de 1830. Determinando las atribuciones de los prefectos, subprefectos y gobernadores*, en Oviedo 1861: II, 255-260, art. 32, los prefectos asumían en sus departamentos las facultades económicas, directivas y gubernativas que atañían a todos los sectores fiscales de la nación; según la *Ley 5 de Enero de 1857. De funcionarios políticos*, Oviedo 1861: II, 342-344, a los subprefectos les correspondía el cobro de impuestos en su provincia, por medio de recaudadores nombrados bajo su responsabilidad (arts. 99 y 100), que en general coincidían con la figura de los gobernadores, definidos por la ley como «recaudadores natos de las contribuciones de su distrito» (art. 115).

mienzo en vísperas de cada elección, pero a partir de 1839 se intentó transformar gradualmente la lista de ciudadanos-electores en documentos permanentes, a actualizar y corregir en el curso del año; las leyes comenzaron a disponer, en efecto, que las juntas sesionaran los primeros tres días de cada mes.[139] Sin embargo, la inestabilidad política y la frecuencia con que se dictaban normas a menudo contradictorias entre sí, fueron factores que debieron de contribuir a que se mantuviera el carácter temporal y precario de la lista de electores.

Los miembros de las juntas estaban autorizados a inscribir de oficio a ciudadanos que no lo hubiesen requerido.[140] Esta medida, en uso también en otros países, tenía como objetivo incentivar la participación electoral, pero además constituía la necesaria consecuencia de que por lo menos hasta 1834 el voto fuera explícitamente considerado en el Perú como una obligación inherente a la condición misma de vecino-ciudadano. La sanción aplicada a las personas que «por criminal indolencia» y escaso «amor á la patria» no habían votado era en general la suspensión de los derechos a elegir y ser elegido; sus nombres aparecían publicados en la *Gaceta Oficial* en una *Lista de los ciudadanos que no han sufragado por indiferencia al bien de la comunidad, y en desprecio de sus mismos derechos*.[141]

Más tarde desaparecerá de las constituciones y leyes electorales la referencia explícita al voto como obligación, pero se aplicarán multas pecuniarias a quienes se presenten a votar con retraso, retardando las operaciones electorales (que en general podían declararse terminadas tras votar por lo menos dos tercios de los inscritos) y dando una imagen de poco civismo del lugar donde vivían.

Por otro lado, quienes se consideraran injustamente excluidos del registro cívico, el cual debía ser expuesto en lugares públicos conocidos, podían elevar peticiones para hacer valer sus derechos. En tal caso —advertía el reglamento electoral de 1851— debían

[139] Contemplado por las leyes electorales de 1839, de 1849 y de 1851.

[140] Cf. art. 9 del reglamento electoral de 1849, en Oviedo 1861: II, 13. R. Romanelli hace notar que las dos modalidades de compilación del registro, de oficio o con previa petición del interesado, implican una idea diferente de la representación, de la sociedad civil y del Estado. En el caso italiano, la ley electoral de 1848 contemplaba un procedimiento mixto y en el caso de inscripción de oficio, una serie de controles orientados a reprimir los abusos; cf. Romanelli 1988: 693.

[141] *Ley 30 de Enero de 1824. Ley reglamentaria de elecciones*, art. 8, en Oviedo 1861: I, 326.

presentarse «con la circunspección debida», ya que la junta estaba autorizada a expulsar del local a quienes exigieran su inscripción «en desórden».[142] Los mismos términos utilizados reflejan el clima de tensión en que se desarrollaban los trámites de inscripción. En efecto, el registro cívico y los abusos y fraudes que siempre acompañaban su compilación llegó a ser uno de los *topoi* más frecuentes en los debates parlamentarios del siglo XIX sobre los defectos del sistema electoral y la necesidad de su urgente reforma.

Es cosa muy sabida que las listas electorales nunca fueron el registro notarial de una situación de hecho, sino más bien un lugar de conflicto, un recurso utilizado por los bandos de notables o los partidos políticos para «construir» un cuerpo electoral que respondiera a sus exigencias, y ello no era ciertamente un fenómeno exclusivo del Perú o de otros países latinoamericanos. En la sociedad liberal —anotan Annino y Romanelli— no se nace elector, sino que las personas se convierten en tales en virtud de un intercambio entre situación social y rol electoral. En la Italia decimonónica la definición del cuerpo electoral se producía gracias a una combinación de reglas formales y reglas pragmáticas, en el diálogo entre el poder central, la autoridad administrativa y las distintas formas con que de hecho se ejercía el poder en la sociedad de la época.[143] En la segunda mitad del siglo, las leyes posteriores a la ley electoral de 1848 se encargaron de reforzar el rol de los funcio-

[142] *Ley 24 de Diciembre de 1851. Reglamento de elecciones*, en OVIEDO 1861: II, 30.

[143] ROMANELLI 1988: 687-700. También en la Gran Bretaña victoriana, explica F. Cammarano (1998: 840-842), la condición de elector era de verdad muy discutible, por la falta de una específica burocracia encargada del funcionamiento del mecanismo electoral activado por las reformas de 1832 y de 1867; la escasa preparación y ausencia de estímulos de los *overseers* (en general pequeños comerciantes y agricultores sin cultura ni conocimientos técnicos) a los que la ley de 1832 encargaba la compilación del registro electoral, haría que las listas de quienes tenían derecho a voto fueran prácticamente inservibles, a menos que no intervinieran las organizaciones electorales locales, interesadas, aunque fuera por razones partidarias, en hacerlas funcionar mejor. En 1843 fueron instituidas unas *Revision Courts*, que a pesar de los márgenes de discrecionalidad contemplados por la misma ley que las instituía, se convirtieron en la clave del sistema de registro. Una situación análoga registra A. Testi en el caso de los Estados Unidos de los primeros años del siglo XIX, donde, sin embargo, la cuestión fue precozmente discutida en los distintos estados, en muchos de los cuales se introdujeron normas para hacer más severos los controles de requisitos y dificultar el acceso al sufragio; cf. TESTI 1998: 397-400.

narios estatales en desmedro de los representantes locales, hasta permitir que el Estado mismo se hiciera sujeto activo en el conflicto entre intereses particulares, en abierta complicidad con grupos organizados, y creara así la imagen sin matices de una fraudulenta ingerencia del gobierno en las elecciones.

No es entonces la existencia de presiones, violencia y fraude lo que connota el caso peruano, sino más bien la tipología de los actores que definen al ciudadano-elector y controlan sus requisitos, entre los cuales siguieron brillando por su ausencia durante todo el siglo ya sea el Estado con una específica burocracia encargada del funcionamiento del mecanismo de inscripción, ya sea las organizaciones de partidos políticos, por lo menos hasta la tardía aparición del partido civil después de 1870. Incluso cuando la ley dictaminó, por lo menos formalmente, que el registro cívico fuera controlado por una instancia superior, ésta (municipalidad o junta departamental) fue siempre un organismo electivo genéticamente vinculado a los intereses locales.

La inscripción en el registro y la posesión del boleto, que la misma junta estaba encargada de distribuir, era entonces lo que demostraba la condición de ciudadano-elector. Pero las leyes reservaron durante mucho tiempo a la asamblea de ciudadanos-electores (que ahora no se llamaba junta parroquial como en la época de Cádiz, sino «colegio electoral parroquial» y estaba presidida por una mesa compuesta de ciudadanos elegidos al comienzo de la votación) la facultad de decidir, en el momento mismo de la elección, si aceptar o no el voto de quien se presentaba a votar alegando contar con todos los requisitos. En tal caso, cualquier ciudadano con derecho a voto podía oponerse a que se le reconociera al sujeto en cuestión el derecho a sufragar, y si la mesa no se lo reconocía tras haber atendido a sus razones, la exclusión era inmediatamente operativa.[144] El reglamento electoral de 1855 contemplaba incluso una especie de proceso público: el ciudadano al que la junta encargada de compilar el registro cívico no hubiese otorgado el derecho a inscripción y poseyera un documento oficial que demostrara tal rechazo, podía presentarse al momento de las elecciones ante la junta receptora de sufragios. El presidente de dicha

[144] *Ley 3 de Julio de 1834. Ley orgánica de elecciones*, art. 21, en Oviedo 1861: t, 361.

junta, después de atender sus razones, exponerlas a los presentes y ofrecer la palabra a quienes desearan intervenir, debía decidir «concienzuda y públicamente» y en consecuencia autorizar o no que el personaje en cuestión pudiera votar y ser elegido.[145]

Ya sea en el caso de inscripción rechazada en el registro por parte de la junta, ya sea en el caso de sufragio no autorizado por el colegio electoral parroquial, la ley contemplaba la posibilidad de un recurso ante la autoridad judicial. Sin embargo, como el hecho de realizar dicho trámite (sobre el cual la ley no proporcionaba indicación alguna) no implicaba la suspensión de las decisiones de la mesa, del colegio electoral o de la junta receptora, el resultado del recurso se conocería cuando las elecciones ya se hubieran terminado. En conclusión, no sólo se encargaba la selección del cuerpo electoral a organismos compuestos por notables locales, sino que el poder de dichos organismos podía ser sobrepasado por el de la asamblea de ciudadanos-electores, organismo aún muy similar a la junta parroquial gaditana e incluso a un cabildo colonial. No es casual que las leyes reiteraran con frecuencia que la mesa que presidía el colegio electoral parroquial tenía autoridad para dirimir exclusivamente cuestiones relacionadas con el acto electoral mismo, o sea el control de la identidad y de la «habilidad» de quienes se aprestaban a votar.[146]

El análisis de los censos y de los registros cívicos de algunos distritos proporciona una idea más concreta de cómo se compilaban y de la extensión que alcanzaba el sufragio. El documento más completo y prolijo al respecto procede del distrito de Santiago de los Chocorvos, ubicado en la provincia de Castrovirreina (departamento de Huancavelica).[147]

Fechado en 1847, firmado por el síndico procurador, el párroco y el gobernador, aparece redactado conforme a las normas establecidas por la ley de 1839, en virtud de la cual (art. 5 y 6) el censo político debía incluir a todos los individuos «avecindados ó residentes [...] con especificación del lugar de nacimiento, edad, sexo, estado y profesión», mientras que el registro cívico comprendía

[145] *Decreto 5 de Febrero de 1855. Reglamento de elecciones*, art. 45, en OVIEDO 1861: II, 45.

[146] Cf. por ejemplo el art. 26 del reglamento electoral de 1849, y el art. 70 del de 1851.

[147] BNP, SI, D9970, *Censo político del distrito de Santiago de Chocorvos*, cit.

sólo a los ciudadanos con derecho a sufragio. En el documento se advierte un uso alternado y oscilante de los términos «distrito» y «parroquia», en este caso prácticamente intercambiables, una ambigüedad presente en una buena parte de la legislación de este período. Teóricamente la parroquia habría tenido que dejar de existir como circunscripción administrativa desde el momento en que las leyes de organización territorial establecieron la articulación en departamentos, provincias y distritos. Pero la tradición, y aún más el hecho de que los párrocos conservaran el monopolio de la información demográfica, supusieron la persistencia de la categoría político-administrativa colonial de la parroquia, sobre todo como circunscripción electoral básica. Y esto era así principalmente porque ella constituía en la práctica la única comunidad organizada existente en el territorio que pudiera ser percibida por sus propios miembros como presente y activa.

El distrito-parroquia de Santiago comprendía, además del pueblo del mismo nombre, los pueblos de Sangayaico y Capillas y la hacienda de Handaimarca, cuyos habitantes aparecen enumerados por separado. El censo se organiza en torno a la categoría de vecino, entendido como jefe de familia con «casa abierta». En efecto, la población es censada por núcleos familiares, al interior de los cuales encabeza la lista el jefe de familia, del que se indican la raza (no exigida por las instrucciones), la edad, la nacionalidad («peruano»), el lugar de nacimiento y de vecindad, la ocupación y el estado civil; luego siguen la esposa, de la que se indica solamente la edad, los hijos con su respectiva edad, los sirvientes «pertenecientes» a la casa, quienes carecen por tanto de autonomía y no tienen derecho a voto. En lista aparte son censadas las viudas con sus respectivos hijos, consideradas como jefes de familia pero obviamente excluidas del voto. No se sigue un orden alfabético y el nombre precede al apellido, ya sea en el censo como en el registro. Lo mismo se verifica tanto en poblados del interior como en ciudades, como demuestra el censo de Piura compilado en 1840.[148]

Es sorprendente el hecho de que si bien el reglamento electoral de 1851 (art. 7) disponía que el registro cívico se redactara en orden

[148] Cf. BNP, SI, D8161 *Censo político y Registro cívico de esta ciudad de Piura formado según la ley de 29 de Noviembre de 1839 por los Síndicos Procuradores D. José de los Santos Castañeda y D. Santiago Távara para los años de 1840 y 1841. Año de 1840.*

alfabético y que el de 1855 (art. 8) especificara que debía dividirse en distintas secciones, una por cada letra del alfabeto, en los pueblos y parroquias rurales se siguiera escribiendo en primer lugar el nombre y luego el apellido, como si el primero identificase al sujeto al interior de una comunidad donde todos se conocían, y donde el apellido servía sólo para distinguir los varios Antonio o Bernardo o Carlos o Juan. Así aparecen redactados, por ejemplo, los registros cívicos de las parroquias de Pararca, Lampia, Croculla, Chumpi y de los distritos de Oyolo y Colta, compilados en 1859.[149]

El censo de Santiago da la impresión de que comienza enumerando a los personajes más destacados, los notables y sus familias, tanto es así que en cada pueblo se empieza por los «blancos» y luego se pasa a los «indígenas». También éstos son censados por grupos familiares, pero no se indica el lugar de nacimiento y de residencia de los jefes de familia, como si se diera por sentado el vínculo entre el indio y su «patria chica»; y para ellos desaparece por lo demás la calidad de «peruano». De acuerdo con el resumen general colocado al final del documento, el distrito cuenta en total con 1.806 habitantes, de los cuales 462 son varones (entendiendo como tales a los mayores de 14 años),[150] mientras son 559 las mujeres

[149] La precedencia que se da al nombre deriva probablemente del hecho de que la fuente primaria de los registros eran los libros parroquiales, pero de todos modos llama la atención que se mantenga también en un documento de carácter oficial y «civil» como el registro cívico. Cf. al respecto algunos registros civiles extendidos en 1859, por ejemplo *Copia del Registro Cívico correspondiente a la Parroquia de Pararca que la municipalidad dirige á la Mesa recepsora conforme á la ley; Registro Cívico redactado del Censo gral. del dist. de Oyolo el dia 8 de noviembre del año de 1859 por la Municipalidad presedida* [sic] *por el Sor. Alcalde don José Rufino Rubio; Registro Cívico del distrito de Colta conforme al Censo de su población, en el año de 1859. Formado por la H. Municipalidad en cumplimiento de la ley orgánica; Copia del registro cívico de la Parroquia de Lampia Prov. de Parinacochas del Departamento de Ayacucho. Año de 1859; Registro Cívico de la Parroquia de Corzulla, provincia de Parinacochas, año de 1859; Registro Cívico de toda la parroquia de Chumpi y de su viseparroquia* [sic] *de Acos, formada en orden alfabetico con arreglo al Supremo decreto en el año de 1859*. Todos estos registros cívicos son adjuntados a las actas de las elecciones de diputados del Congreso celebradas en los primeros meses de 1860 (cuando se votaba mediante sufragio directo), conservados en el Archivo del Congreso del Perú (en adelante ACP), 1860 y 1861, leg. 1, *Actas de elecciones*, exp. 1, *Provincias de Apurimac, Ayacucho y Cuzco*.

[150] Opino que este límite de edad tiene relación con el hecho de que a partir de los 14 años y hasta los 50, las leyes del período, especialmente el *Decreto 28 de Febrero*

adultas, 406 niños, 373 niñas (hasta 12 años). Sólo 15 de los 462 varones son blancos. El registro cívico arroja 172 ciudadanos en ejercicio (14 «blancos»), que equivalen al 37% de los varones mayores de 14 años. Si de los 462 varones adultos se restan los 32 no casados menores de 25 años y por ello excluidos del voto según la Constitución de 1839, el porcentaje de quienes tienen derecho a voto alcanza al 40% de los varones adultos considerados autónomos. Junto a cada nombre se anota en el registro la raza, el estado civil y la ocupación; además, también en este caso, la calidad de «peruanos» está reservada sólo a los «blancos». Los indígenas con derecho a voto, la gran mayoría de la población, aparecen casi en su totalidad indicados como «labradores», mientras entre los blancos hay, junto con unos pocos labradores, algunos arrieros, un sastre, un preceptor de primeras letras y un carpintero.[151]

Todo aparece perfectamente claro y ordenado, con una pequeña excepción: cuatro de los blancos censados en el pueblo de Santiago, mayores de 25 años y casados, que por tanto deberían votar, no aparecen en el registro cívico, en el cual vemos en cambio el nombre de un blanco inexistente en el censo. No tenemos una explicación de ello.

Sustancialmente análogos, aunque menos prolijos, aparecen el censo y el registro cívico del distrito de Moya, situado en la provincia de Huancavelica, en el departamento del mismo nombre.[152] Cabe notar el hecho de que aquí para cada localidad en que se divide el territorio del distrito (dos pueblos, Moya y Acobambilla,

de 1839. Sobre organización de la guardia nacional (en Oviedo 1865: XIII, 286), prescribían la obligación de prestar servicio en la guardia nacional. Posteriormente dicho límite de edad se cambiaría a 21 años (en 1855) o a 18 (*Ley 2 de Marzo de 1857. Arreglando la organización de la guardia nacional* (Oviedo 1865: XIII, 312), conforme a la cual la obligación militar se prolongaba hasta los 60 años de edad).

151 «Labrador», según F. García Calderón, *Diccionario de la Legislación Peruana*, Lima-París: Librería Laroque, 1879, es «quien, solo o con su familia y sus siervos, se dedica a cultivar la tierra», definición que puede incluir al pequeño agricultor como al administrador de una pequeña parcela, en todo caso dotado de una segura, aunque modesta, disponibilidad de medios, que le permita tener criados; en M. Mörner (1978: 53), el término indica genéricamente a los trabajadores de la tierra, mientras que por lo que respecta a Brasil, H. Klein (1995: 466) define al labrador como «un obrero no especializado». En el citado registro cívico indica un sujeto no equivalente al jornalero, dado que se le reconocía el derecho a voto.

152 BNP, SI, D9974, *Censo político y general del distrito de Moya*, cit.

dos estancias y las no mejor definidas Punas de Chile) aparecen censadas por separado las «castas», definición que en este contexto identifica simplemente a todos los no-indios y a los «indígenas». En total el distrito tiene 2.981 habitantes, de los cuales 1.204 son varones mayores de 14 años; entre éstos, 1.127 son definidos como «sin oficio», mientras los restantes 77 cuentan con un «oficio ó profesion lucrativa». No está claro el significado de tales definiciones, no contempladas por la normativa vigente y probablemente inventadas por los compiladores locales, en las que se insinúa aquello del «modo de vivir conocido». De todas formas, el registro cívico enumera, con el acostumbrado desorden, una lista de 908 sujetos (aproximadamente el 42% de los varones mayores de 14 años), muchos de los cuales son evidentemente indígenas; por lo tanto también vota una parte de los que no tienen una «profesion lucrativa». En este caso no ha sido posible establecer con precisión la relación entre el número de los indígenas y la población total; la puede indicar indirectamente el censo de 1876, según el cual en el distrito de Moya residían en aquella época 2.174 personas, de las cuales 2.088 eran indios.[153]

El registro cívico de Moya está fechado 20 de noviembre de 1847 (mientras el censo se había efectuado en el mes de abril del mismo año), es decir cuando ya debía de ser conocido el decreto del 11 de octubre que confirmaba el derecho a voto de los indígenas y mestizos que no supieran leer ni escribir. Por su parte, el registro cívico del distrito de Chavín (provincia de Huari, departamento de Áncash)[154] tiene fecha 20 de mayo de 1847, por lo que es anterior a ese decreto; y ésta es quizá la razón que explica su radical diversidad respecto a los de Santiago de Chocorvos y de Moya. En el distrito (compuesto por tres pueblos —Chavín, Yanac, San Pedro— y la hacienda de Huañopisa) aparecen censados 1.383 habitantes, de los cuales 364 son varones «con oficio» y ocho sin él, mientras el registro cívico enumera solamente 11 nombres, cuatro de los cuales tienen apellido claramente indígena (un Huasi y tres Chuquispoma). Tales grados de restricción podían alcanzar el sufragio

[153] Cf. *Censo General de la República del Perú formado en 1876*, tomo I, *Departamentos de Ancachs y Amazonas*, Lima, Imprenta del Teatro, 1878, p. 690.

[154] BNP, SI, D9971, *Censo político y registro cívico del distrito de Chavín, año de 1847*.

excluyendo a los analfabetos, en un distrito que según el censo de 1876 contaba con una población en su inmensa mayoría indígena y mestiza (672 indios, 863 mestizos y 12 blancos sobre un total de 1.547 varones adultos).[135]

Una situación parecida se verifica en el registro cívico del distrito de Acoria, provincia de Huancavelica. En este caso la fecha es 25 de octubre, por lo que se puede suponer que aún no habían llegado noticias del decreto del día 11 del mismo mes. Según el censo, vivía en el distrito (compuesto por cinco pueblos y once haciendas) un total de 3.432 indígenas y 181 castas; los varones mayores de 14 años eran 2.037, los que tenían una «profesión lucrativa» eran 467, pero el registro cívico arroja sólo 223 personas; junto a sus nombres no aparece ningún dato, pero en algunos casos —detalle absolutamente inédito— se indica su grado en los cuerpos cívicos (guardia nacional, según la definición republicana) del distrito.[136] Sin embargo, es posible que el número relativamente bajo de los inscritos en el registro de Acoria respecto a los varones mayores de 14 años se deba no tanto a la exclusión de los analfabetos, sino a la composición social de la población. En efecto, la gran cantidad de haciendas comprendidas en el territorio del distrito podía significar que muchos sujetos fueran catalogados como jornaleros, es decir, sin autonomía y por lo tanto excluidos del voto. En cambio es poco clara y poco significativa en relación con la inscripción o no en la lista electoral, como también hemos notado en los casos precedentes, la cuestión de poseer una «profesion lucrativa».

Cada uno de los registros de 1847, como los de 1859 mencionados antes, aparece redactado de manera diferente, incluso cuando todos ellos se refieren explícitamente a una misma ley. Se añaden ciertos elementos y otros, como hemos visto, aparecen formulados de manera no reglamentaria y atípica. Entre los registros de 1859 hay algunos (el de la parroquia de Pararca y de su viceparroquia de Quilcato, por ejemplo) que son simplemente unas listas de nombres acompañados por un número que teóricamente debía corresponder al respectivo boleto; mientras que en otros, como los de Lampia, Corculla, Chumpi, Oyolo y Colta, se anotan también

[135] *Censo General de la República del Perú formado en 1876*, tomo I, cit., p. 66.
[136] BNP, SI, D9978, *Censo general del distrito de Acoria*, cit.

los requisitos para acceder al sufragio (edad, estado civil, profesión, vecindad).

Susscita asombro y admiración contemplar estos registros, redactados en general con mucho orden y buena letra, en pequeñas localidades seguramente con pocos recursos, cuyas comunidades y autoridades eran muy prolijas en el ejercicio de sus derechos al seleccionar a los ciudadanos-electores, operación en que la misma ley, antes que los eventuales fraudes y violencia, excluía la intervención del Estado y de su acción uniformadora. La diversidad de los registros constituye una especie de testimonio visual de esa ausencia y la confirmación de que también en la República la tarea de construir la ciudadanía no le correspondía al Estado sino a las comunidades locales, de acuerdo con sus valores y a su interpretación de las normas. El control del registro cívico terminó depositando en manos de esa multitud de municipalidades (una por cada capital de distrito) plena y formalmente reconocidas por la ley de 1856, la fuente de los nuevos derechos políticos.

El porcentaje de inscritos es notable y no se trata de un caso aislado o sorprendente, por lo menos en los países que adoptan el sistema indirecto. Del análisis de los registros cívicos de las parroquias urbanas y rurales de la ciudad de San Pablo en Brasil, compilados en 1875, Herbert Klein (1995: 456) sacó la conclusión de que se había inscrito alrededor del 38% de los varones adultos (más del 40% en las áreas urbanas y un 34% en las rurales). El hecho de que una ley de 1875 exigiera señalar la eventual alfabetización y el nivel de ingresos (a fin de seleccionar a las personas elegibles en los distintos cargos locales y nacionales), permite a Klein deducir que la mayoría de los inscritos pertenecía a la categoría de ingresos mínimos para poder votar (los 200 mil reis establecidos por la ley electoral de 1846 que —como afirmaba un escritor político de la época— excluía sólo a «las mujeres, niños e idiotas del pueblo» [Graham 1990: 104]), y que precisamente estos sujetos, concentrados especialmente en las áreas rurales, se mostraban muy inclinados a ejercer este derecho.

El sufragio indirecto: territorialidad y representación

El amplio acceso al sufragio no implicaba necesariamente una participación igualmente amplia en todas las fases de construc-

ción de la representación. Durante todo el siglo y con la única y parcial excepción de los años comprendidos entre 1855 y 1859, existieron en el Perú dos grandes filtros, el sistema indirecto y los requisitos de elegibilidad, que seleccionaban cuidadosamente a quienes podían gozar plenamente de los derechos políticos, es decir, el derecho a elegir y a ser elegidos. Los políticos y los constitucionalistas reconocían la inferioridad del voto indirecto respecto al sufragio directo, pero al mismo tiempo lo consideraban un mal necesario, incluso inevitable en el caso peruano. Si también la Francia revolucionaria —afirmaba Manuel Atanasio Fuentes— había adoptado dicho sistema para llegar a conciliar el amplio derecho a sufragio con la falta de «costumbres públicas» que normalmente afligía a las naciones improvisamente llamadas al goce de la libertad, con mayor razón podía y debía hacerlo el Perú (Fuentes 1873: 158).[157]

La Asamblea constituyente francesa había buscado neutralizar los efectos negativos de la «soberanía del número», a la que no se podía sustraer sin traicionar los principios democráticos de la revolución, introduciendo una escala de requisitos de tipo patrimonial de acuerdo con la creciente complejidad de las competencias exigidas por el ejercicio de las funciones públicas en los distintos niveles (distinguiendo entre el electorado-derecho y la elegibilidad-función), y asociando luego tales requisitos al sufragio indirecto de dos grados. El sistema indirecto fue casi unánimemente considerado como el único adecuado para «canaliser et [...] épurer la volonté populaire» y evitar que el número, este «Janus révolutionnaire, à la fois force positive de la nation et puissance dissolvante de la populace», subyugase a la razón.[158] En estos términos se había expresado también Tocqueville, para el cual no había otro medio que permitiera «mettre l'usage de la liberté politique à la portée

[157] Hacia fines de siglo una opinión radicalmente contraria al sufragio indirecto, y basada en el pensamiento de J. Stuart Mill, será formulada por J.M. Quimper (1887: I, 221.

[158] Cf. Rosanvallon 1992: 186-7, y en general a propósito del sufragio indirecto, pp. 185-194. P. Gueniffey (1993: 41) anota que en el seno de la Constituyente no fue tomada en consideración seriamente la posibilidad de introducir el sufragio directo, cuya reivindicación aparecería sólo en 1792; se discutió solamente si utilizar un sistema de tres o cuatro grados, optándose finalmente por el primero, el cual, se dijo, permitía seguir siendo fieles a la representación haciendo más directa e inmediata la influencia de los representados sobre las opciones de sus representantes.

de toutes les classes du peuple», filtrando al mismo tiempo las decisiones populares y restableciendo la superioridad de las virtudes y capacidades que el pueblo podía no valorizar. De este modo se lograba conciliar dos imperativos igualmente vinculantes, el del consenso democrático, que era fundamental en el orden político, y el de la formación de la voluntad política racional, necesaria para la conservación del Estado.[159]

Era lo que necesitaba el Perú, donde el sufragio indirecto podía conciliar dos exigencias insuprimibles: la de mantener el amplio acceso al voto, que constituía el vínculo necesario para crear la comunidad de ciudadanos, y por otra parte la de distinguir cuidadosamente los momentos de la representación y de la deliberación. Todo ello en un contexto en el que no sólo la mayoría de la población no poseía suficientes «luces» para participar plenamente en las dinámicas políticas, sino en que predominaba aún, incluyendo una buena parte de las élites, una concepción tradicional, corporativa y jerárquica de la sociedad y de las relaciones que en ella se establecían.

Se promulgaron muchas leyes en materia de elecciones en las primeras décadas republicanas. Entre 1821 y 1860 fueron promulgadas nada menos que nueve leyes o reglamentos electorales,[160] sin contar los dos del período sanmartiniano y los del trienio de la Confederación Perú-boliviana, de aplicación breve y fragmentada.[161] Con la excepción de los reglamentos de 1855 y de 1857, basados en el sufragio directo, todos los demás adoptaron el voto indirecto, pero dejando de lado el complicado sistema gaditano y adoptando el francés de dos grados.

[159] Guenifey 1993: 41; a propósito de la conservación del sufragio indirecto en 1792, ver p. 70 ss.

[160] Los dos términos están usados como sinónimos, es decir los reglamentos no contienen sólo normas aplicativas de las leyes, sino que constituyen verdaderas leyes electorales.

[161] Me refiero a las siguientes leyes: *Ley 30 de Enero de 1824. Ley reglamentaria de elecciones; Ley 3 de Marzo de 1825. Reglamento de elecciones municipales; Ley 14 de Mayo de 1828. Reglamento de elecciones; Ley 3 de Julio de 1834. Ley orgánica de elecciones; Ley 29 de Noviembre de 1839. Reglamento de elecciones; Ley 10 de Diciembre de 1849. Reglamento de elecciones; Ley 24 de Diciembre de 1851. Reglamento de elecciones; Decreto 5 de Febrero de 1855. Reglamento de elecciones; Ley 6 de Febrero de 1857. Reglamento de elecciones.* Los textos de estas leyes aparecen en Oviedo 1861: t. 308-400 y ti. 5-62.

Fueron razones de conveniencia política más que de convicción ideológica (antes que nada la necesidad de acabar de una vez con el vínculo colonial y de reafirmar el carácter nuevo de la República, que deducía su propia razón de ser de la rebelión contra aquel orden) las que llevaron a los parlamentarios y juristas peruanos, sobre todo de inspiración liberal, a inclinarse por el modelo francés, ignorando su deuda con el constitucionalismo gaditano. Sin embargo, la introducción de la representación moderna en Francia estuvo asociada con aquello que fue definido como una «véritable réinvention politique et administrative» del país, es decir la creación de nuevas circunscripciones (departamentos y cantones) cuyos objetivos eran múltiples y fundamentales. Estos eran: construir el gobierno representativo sobre la base sólida de un sistema uniforme de circunscripciones que garantizara la igualdad de la participación de los ciudadanos y la correcta proporción de la representación de las distintas partes del territorio, racionalizar la administración reemplazando la maraña impenetrable de las jurisdicciones del antiguo régimen por un orden simplificado y lógico con competencias claramente definidas y distribuidas, y por último, la necesidad, indicada desde hacía tiempo por Sieyès, de destruir «l'esprit de province» para hacer emerger gradualmente y sin traumas un solo cuerpo de todas las partes de Francia y de todos los pueblos una nación única, compuesta de ciudadanos unidos por el vínculo universal y recíproco de la ciudadanía (Guenifey 1993: 275).

El lector de historia italiana conoce muy bien la resuelta y tenaz oposición del conde Cavour, al elaborar la ley electoral sarda de 1848, contra las ideas de quienes, considerando la particular importancia de la dimensión municipal para la identidad nacional, proponían fundar los nuevos órdenes políticos deliberativos sobre las constituciones municipales. En su opinión era necesario, en cambio, poner en marcha un proceso de emancipación política respecto a las prácticas localistas, estimulando los procesos de unificación, construyendo unidades territorialmente ficticias lo suficientemente abstractas como para librarse de la viscosidad municipalista y, al mismo tiempo, lo suficientemente realistas como para poder funcionar en un país que —afirmaba el conde— no

estaba familiarizado con áreas translocales ni tenía grandes tendencias a la política nacional (Romanelli 1988: 685-686).[162]

En el Perú republicano no hubo nada parecido a la «Francia geometrica della constituente» (Legendre 1978: 107). Los límites de los departamentos coincidieron con los de las intendencias, las provincias heredaron la tradición de los partidos borbónicos y aquella mucho más arraigada de los corregimientos de los Austrias (cf. tab. 2). Con el tiempo, unos y otras se multiplicaron por gemación, en respuesta a las presiones que venían de la base y de la periferia, es decir, de las exigencias de autonomía de los grupos locales, pero nunca para levantar un proyecto global de organización del territorio definido en el centro del sistema político. A partir de estas circunscripciones territoriales «antiguas» se construyó la representación nacional, la Cámara de diputados y el Senado. Y además, como ocurrió en la época de Cádiz, el proceso de construcción de la representación siguió teniendo su base en la parroquia.

Como en 1812, a la hora de definir la ciudadanía y echar las bases de la representación, el Estado abdicó a favor de la sociedad, de sus estructuras y valores. En este contexto, el sufragio indirecto, más que un medio para depurar la democracia, se convirtió —como dicen Annino y Romanelli— en el sistema que permitió traducir en mecanismos formalizados como las constituciones o las leyes electorales —cuya *ratio* es fundamentalmente individualista-cuantitativa— un equilibrio de tipo organicista y jerárquico.[163]

El colegio electoral parroquial

Como se ha dicho, la parroquia era un organismo multiforme. En los principales núcleos urbanos existían varias parroquias y en

[162] El proyecto cavouriano, que se concretizaría luego en la creación de una serie de colegios electorales uninominales equipolentes, contemplaba también la opción de inspirarse en «principi analoghi a quelli in vigore nei paesi del continente europeo, che sono i nostri maggiori nell a carriera delle libere istituzioni: l'elezione ad un solo grado, diretta, confidata ad elettori censitari»; Romanelli 1988: 686, donde Romanelli cita un artículo del conde de Cavour publicado en «Il Risorgimento» en febrero de 1848.

[163] Los autores escriben que «ciò che al di là delle singole esperienze sembra caratterizzare l'epoca della rappresentanza liberale [...] è lo sforzo compiuto da società notabilari non egualitarie di tradurre entro meccanismi formalizzati come le costituzioni, o le leggi elettorali —la cui ratio è fondamentalmente individualistico-quantitativa— assetti di tipo organicistico e gerarchico» (Annino & Romanelli 1988: 677).

las áreas rurales cada parroquia podía abarcar un número variable de poblados menores; a éstas se fueron sobreponiendo gradualmente los distritos, al interior de los cuales funcionaban los organismos (municipalidades o juntas) encargados de extender el registro cívico.[164] Cuando en los plazos establecidos por la Constitución y/o las leyes electorales el presidente de la República promulgaba el decreto de convocación a elecciones (lo que teóricamente debía ocurrir cada dos años, ya que se elegía la mitad del Congreso cada bienio),[165] las instrucciones llegaban a los distritos y a las parroquias a través de los prefectos, subprefectos y gobernadores, poniendo en marcha el mecanismo electoral que a partir de ese momento se desarrollaba sin otra intervención de parte de funcionarios estatales.

Una vez llevadas a cabo las operaciones preliminares (compilación o actualización del registro cívico y entrega del boleto), las personas con derecho a voto residentes en el territorio de una misma parroquia se reunían en el colegio electoral parroquial y elegían un número de electores proporcional al tamaño de la población. Estos «grandes electores»[166] se reunían aproximadamente un mes después

[164] Como se ha dicho antes, las parroquias, teóricamente desaparecidas como organismos administrativos a partir de la Constitución de 1828, habían reaparecido como tales con la ley de 1831 (según la cual los departamentos, provincias, distritos y parroquias debían conservar los límites que tenían en ese momento), para luego volver a desaparecer. Pero siguieron existiendo durante todo el siglo como circunscripciones electorales básicas, incluso cuando vinieron a sobreponerse a ellas los distritos; este proceso está reflejado indirectamente en algunas oscilaciones terminológicas, como las de la ley electoral de 1834, que hace referencia al «distrito parroquial» (arts. 79 y 81) o al «gobernador de la parroquia» (art. 10), y en el artículo 116 de la misma ley, conforme al cual hasta que no se efectuara la demarcación del territorio y sólo en las elecciones de gobernadores, se consideraría como distritos a las parroquias que dispusieran de aquel tipo de funcionarios.

[165] Explica M.A. Fuentes (1873: 220) que la elección parcial del parlamento fue introducida en Francia con el objetivo de debilitar a las Cámaras, sin conseguir el efecto deseado; en el Perú la norma se orientaba a evitar la formación de mayorías demasiado consolidadas: un cuerpo deliberante, dice Fuentes, tiende siempre a hacerse «del gobierno ó de la oposición»; las elecciones parciales tenían entonces el objetivo de introducir constantemente elementos nuevos, privando a las cámaras de su carácter «pronunciado y exclusivo», a favor o en contra del ejecutivo; por otro lado, Fuentes admite que la medida hacía difícil la realización de reformas que exigieran un largo debate y la presencia prolongada de quienes las habían elaborado y propuesto. Los senadores y diputados duraban seis años en sus cargos.

[166] Rosanvallon (1992: 188) pone en evidencia el hecho de que «le terme d'"électeur" est [...] réservé aux seuls électeurs du second degré. Il n'y a pas de mot pour

en la capital provincial con los elegidos en las demás parroquias de la provincia y constituían el colegio electoral provincial, al que correspondía elegir a los diputados de la provincia y, según lo que dictaminasen las leyes vigentes en aquel momento, a los miembros de las municipalidades, a los jueces de paz y síndicos procuradores, a los senadores del departamento, al presidente y vicepresidente de la República y a los miembros de las juntas departamentales.

Las primeras constituciones (con la única excepción de la bolivariana)[167] establecieron que se eligiera un elector parroquial por cada 200 habitantes. La Constitución de 1839 redujo dicha relación a un «gran elector» por cada 500 habitantes, pero dispuso que cada parroquia, aunque contara con menos de 500 habitantes, designaría siempre un representante en el seno del colegio electoral provincial, poniendo aún más de relieve el carácter corporativo del sufragio: no estaban representados los individuos sino los cuerpos a los que pertenecían, el ciudadano no era un individuo, sino antes que nada un miembro de una colectividad.[168]

En la villa de Huaura (provincia de Chancay, departamento de Lima) la sesión del colegio parroquial empezó el 21 de diciembre de 1834; según la Constitución promulgada ese mismo año, la convocatoria habría debido tener lugar el 1 de mayo, los colegios habrían tenido que reunirse posiblemente el primer domingo de julio y los provinciales exactamente un mes después. Sin embargo aquella primera vez, ya que el nuevo texto había sido promulgado en julio, las elecciones parroquiales fueron necesariamente aplazadas y las provinciales se celebrarían en febrero.[169] Las primeras

qualifier les votants dans les assemblées primaires. Ces derniers n'existent que désignés par leur statut (citoyens actifs, membres des assemblées primaires)». Lo mismo pasa en el Perú; para evitar confusiones hemos decidido definir «grandes electores» a los del segundo grado.

[167] La Constitución bolivariana limitó el número de los electores parroquiales a uno por cada cien ciudadanos, no habitantes (art. 20). La Constitución de 1860 establecería la elección de dos vicepresidentes en vez de uno (art. 89).

[168] La ley electoral de 1849 (art. 34) dispone nuevamente que se designe un elector parroquial por cada 500 habitantes, y en todo caso uno por cada parroquia, mientras que la ley de 1851 (art. 12) elimina la referencia a la parroquia, pero rebaja la relación numérica a un elector por cada 500 habitantes «y otro mas por una fraccion [de población] que no llegue á quinientos y pase de cientos».

[169] BNP, SI, D12824, *Acta de elecciones para el nombramiento de electores, realizado en la ciudad de Huacho, Diciembre 21 de 1834*. En cuanto a la convocación de las elecciones de aquel año, cf. Basadre 1970: II, 92.

fases del proceso electoral se llevaron a cabo de una manera sustancialmente análoga a las que caracterizaban la época gaditana, con la reunión de los ciudadanos-electores en el sitio que las leyes se limitaban a definir como «el lugar de costumbre», lo que delineaba una continuidad visible y concreta no sólo con las prácticas gaditanas sino también con el período colonial.

En Huaura, el lugar elegido fue la llamada «casa de la Municipalidad», aunque en rigor la villa no era por aquel entonces capital de provincia ni mucho menos de departamento, por lo que no habría debido disponer de un organismo municipal propio.[170] Encabezados por el juez de paz, los ciudadanos convocados se dirigieron a la iglesia para asistir a una «misa solemne de Espíritu Santo», durante la cual el párroco pronunció un discurso adecuado a las circunstancias, cuyo objetivo era (como dictaminaba la precedente ley electoral de 1824, art. 13) recordar a los presentes la importancia del acto que estaban por realizar y la necesidad de actuar con «imparcialidad y acuerdo» para elegir a las personas «mas recomendables por su probidad, ilustracion y patriotismo»; si la elección era «acertada» los ciudadanos gozarían de sus efectos benéficos, de lo contrario sufrirían las nefastas consecuencias.

También las operaciones del colegio electoral provincial se inauguraban con la asistencia de los «grandes electores» a una misa solemne que concluía con el canto del *Te Deum* entre el redoble de campanas. Sin duda alguna la celebración de tales ritos contemplados por la ley reforzaban el rol del clero en las comunidades locales, confirmando su funcionalidad dentro del nuevo orden constitucional y consolidando los vínculos entre el Estado y la Iglesia, en un momento en que las relaciones entre ambas instituciones se caracterizaban por un recíproco y tenso compás de espera. El Estado manifestaba su intención de ejercer el patronato y los derechos inherentes, en cuanto «heredero» de la monarquía española, y el clero, por su parte, pretendía conservar sus privilegios tradicionales, en primer lugar el fuero.[171]

[170] Como se dijo antes, la Constitución de 1834 reservaba la existencia de municipalidades a las capitales de provincias y departamentos.

[171] Las relaciones entre el Estado y la Iglesia a partir de la independencia y durante el siglo XIX han sido estudiadas por P. García Jordán (c 1991). Respecto al patronato, reivindicados para el Estado por los gobierno republicanos, en cuanto «heredero» de la monarquía española, ello fue reconocido oficialmente en 1874

Pero la reiteración de los ritos religiosos (que recordaban los que acompañaban el juramento de las constituciones) ponía en evidencia sobre todo la ausencia de secularización en las relaciones entre la sociedad y el Estado. También en este nuevo contexto institucional se llamaba a la Iglesia a consagrar el acto fundamental del sistema de obediencia, como si se utilizara la dimensión sagrada para consolidar un poder que se seguía sintiendo frágil y poco seguro de su legitimidad. Cabe recordar de pasada que durante todo el siglo XIX la religión católica fue la religión de Estado en el Perú, única confesión religiosa a la que se permitía el culto público. Todos los textos constitucionales de la primera mitad del siglo fueron promulgados «en el nombre de Dios Todo-Poderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, Supremo Autor y Legislador de la sociedad», invocación que por cierto encabeza también un documento menos «alto» pero igualmente oficial como las actas de las elecciones de Huaura.[172]

Cabe preguntarse en qué medida la continuidad de la dimensión religiosa contribuyó a crear la especificidad del liberalismo peruano y latinoamericano en general, favoreciendo la permanencia de una concepción de la sociedad organizada en cuerpos como entidad natural y orgánica con derechos propios no enajenables y anteriores al Estado, por lo que la delegación de soberanía a los representantes electos seguiría siendo precaria durante mucho tiempo. Y cabría también preguntarse en qué medida tales prácticas, trasladadas al interior de las comunidades locales contribuyeron, junto a los poderes que aquéllas ya ejercían (en primer lugar el control de los requisitos de ciudadanía), a perpetuar en la República la visión contractualista de las relaciones entre los pueblos y el poder, o mejor dicho entre los pueblos y esa entidad abstracta y misteriosa que era la nueva idea de nación. Por lo demás, la memoria de los pueblos estaba impregnada del hecho de que durante

gracias a la bula de Pío X; por consiguiente el presidente y los funcionarios políticos podían ejercer sus derechos y deberes inherentes, como en realidad ya habían reconocido anteriores constituciones y leyes. Cf. al respecto Chiaramonti 2000c: 210 y notas 30 y 31.

[172] La fórmula desaparece a partir de la Constitución de 1856, mientras en el texto bolivariano la frase «En el nombre de Dios, por cuyo poder se instituyen todas las naciones y cuya sabiduría inspira justicia á los legisladores», puede evocar una concepción deísta, no necesariamente el Dios de la religión católica.

tres siglos el discurso de la lealtad monárquica había sido un monopolio de la Iglesia, que lo había difundido por toda la sociedad. El constitucionalismo liberal —observa Annino— «fue sin duda alguna una gran novedad para las comunidades, pero no tanto como para romper el mundo de los valores que habían reproducido hasta entonces los vínculos de las identidades colectivas con la vida cotidiana» (ANNINO 1995b: 85).

Una vez terminada la misa, los ciudadanos de Huaura volvieron al lugar de la reunión, en donde eligieron a viva voz a los componentes de la mesa momentánea ante la cual votarían, esta vez utilizando cédulas (no necesariamente en secreto) para elegir la mesa permanente. Dado lo delicado de la tarea que estaban llamados a desempeñar, los miembros de las dos mesas debían ser ciudadanos de «notoria honradez».[173] Para proceder a la Constitución de la segunda mesa se debió esperar hasta mediodía, cuando una vez contados los presentes se verificó que éstos eran más de un cuarto de los inscritos en el registro electoral, requisito mínimo contemplado por la ley para convalidar la elección de la mesa permanente. En realidad, como anotan las actas, los ciudadanos en regla eran solamente 84, una cantidad bastante modesta. Sin embargo, al no contar con el registro cívico y no disponiendo de información sobre la población total (que debía sumar unas 20 mil personas, dado que se designaría a 10 electores parroquiales, uno por cada 200 habitantes) ni sobre la composición étnica y social, no es posible interpretar este hecho de manera atendible.[174]

Las elecciones mismas comenzaron al día siguiente y se prolongaron durante tres jornadas consecutivas; al final de cada una de ellas se guardaba la urna que contenía los sufragios en una «caja de dos llaves» situada en la habitación más segura de la casa bajo la vigilancia de cuatro ciudadanos, designados entre los presentes. Como escribe Romanelli a propósito de unas elecciones celebradas en base a la primera ley electoral sarda de 1848, se advierte en estas prácticas una sensación de autoorganización, «una reminiscenza di antiche assemblee» (ROMANELLI 1988: 688).

[173] Era cuanto exigía el art. 14 de la Constitución de 1824, mientras que según la ley electoral de 1834 los miembros de las dos mesas debían cumplir requisitos análogos a los que se exigían a los electores parroquiales.

[174] El bajo número de inscritos en el registro cívico se podría explicar por una eventual masiva presencia de jornaleros, excluidos del voto, pero como ya se ha

Al atardecer del 24 de diciembre, sin haber transcurrido aún los seis días indicados por la ley como duración máxima de las elecciones parroquiales, el presidente de mesa dio por terminada la votación, ya que había votado más de dos tercios de los electores. Según las actas, el proceso tuvo lugar sin inconvenientes. Las leyes electorales anteriores, de 1823 y de 1828, especificaban que los ciudadanos debían votar entregando un papel doblado en el que estaban escritos los nombres de los electores parroquiales a designar, o bien haciendo que los mismos miembros de la mesa los escribiesen, mientras que la ley de 1834 y todas las siguientes no se preocuparon de indicar la modalidad práctica de la expresión del voto.

El legislador había reglamentado minuciosamente el momento en que la comunidad de ciudadanos-electores se reunía y se organizaba, queriendo de algún modo legitimar su constitución y reconocerla como la célula fundamental del sistema político. En cambio, en lo que se refiere al momento de la votación, la ley no decía nada, entregando de hecho el control de los procedimientos concretos del sufragio a las comunidades locales y a sus tradicionales códigos de comportamiento. El hecho de que no se hablara de voto secreto y que en la práctica se permitiera expresarlo a viva voz, lleva a concluir que por lo menos en el ámbito parroquial se entendía el voto mismo como un acto colectivo y comunitario, no individual.

La ley de 1834, a diferencia de las anteriores (que reproducían de hecho el artículo 49 del texto gaditano), omite también exigir que el presidente compruebe antes de que se empiece a votar si existe alguna presión o amenaza para favorecer a un personaje determinado. No se contemplaba la existencia de candidaturas, ya que por lo menos teóricamente se entendía todavía la elección, y lo demostraba el discurso del párroco, como una selección de los sujetos más calificados de la comunidad, de sus representantes «naturales», y no como una confrontación de ideas, programas o partidos diferentes; por otra parte, la presentación de candidaturas

dicho no hay muchos elementos para confirmarla; tampoco los datos del censo de 1876, conforme al cual el distrito de Huaura tenía 3.211 habitantes, de los cuales 2.610 eran varones (la población «urbana» estaba compuesta por 888 habitantes, con 464 varones) son de utilidad alguna. Cf. *Resumen del censo general de habitantes del Perú hecho en 1876*, Lima, Imprenta del Estado, 1878, p. 264.

explícitas, que habría supuesto la creación de vínculos y obligaciones recíprocas entre electores y electos, parecía contradecir —y aún más en los niveles superiores del proceso electoral— la idea de que debía ser representada la comunidad entera y no una parte.[179]

La búsqueda del máximo consenso explicaba también el requisito de la mayoría absoluta para los electores parroquiales en la ley de 1825. Si no la obtenían todos en el primer escrutinio era necesario realizar sucesivas elecciones parciales, dilatando y complicando enormemente el proceso electoral. Así es como todas las leyes posteriores acabaron por resignarse a la mayoría relativa, por lo menos en el ámbito parroquial. En cambio en las elecciones de diputados se siguió exigiendo la mayoría absoluta; en caso de no obtenerla después de tres votaciones, se recurría al sorteo, es decir a un modo de evitar la confrontación directa invocando una decisión de la providencia o, más laicamente, de la suerte. En el fondo, para los antiguos, en primer lugar Aristóteles, asignar cargos por sorteo era el procedimiento más democrático, mientras que hacerlo mediante elecciones era oligárquico.

El día de Navidad, una vez terminada la votación, se procedió en Huaura a efectuar, «a puerta abierta», el escrutinio de los sufragios. Tras el recuento, el presidente de mesa y los escrutadores decidieron, en ejercicio de sus funciones, invalidar la elección de uno de los «grandes electores», que no era «parroquiano de esta Villa, por residir distante de ella y pertenecer a otra parroquia», y reemplazarlo con el suplente (se elegía uno por cada diez propietarios). En efecto, se exigía que los electores parroquiales fueran nativos de la parroquia donde eran designados o que residieran en ella por lo menos desde dos años antes, además de saber leer y escribir y tener una propiedad, un empleo, un capital o una actividad con la cual «notoriamente se mantenga» (art. 18); sin embargo, la dificultad de reunir una cantidad suficiente de personas que poseyeran dichas características culturales y patrimoniales aconsejaba aceptar que, en las parroquias «donde no haya copia de indivi-

[179] La ausencia de candidaturas públicas no implica necesariamente una concepción tradicional de las elecciones: también los miembros de la Constituyente francesa las prohibieron, considerando que debilitarían la función legal según la cual, abolido el mandato imperativo, cada diputado representaba a toda la nación que lo había elegido (cf. Guéniffey 1993: 495).

duos que sepan leer y escribir», pudieran ser analfabetos un máximo de un tercio de los electores parroquiales.[176]

También el requisito de nacimiento y/o residencia posiblemente creó problemas, favoreciendo por un lado un municipalismo exagerado y al mismo tiempo impidiendo la elección de personajes con potentes redes de clientela que no residían en el lugar. De manera que, intentando corresponder lo mejor posible a las situaciones concretas en que debían aplicarse, las leyes posteriores dispusieron que el requisito de nacimiento y residencia no debería referirse exclusivamente a la parroquia que cada «gran elector» debería representar, sino también a «cualquiera de las de la provincia á que esta corresponda».[177]

Un lance imprevisto vino a complicar la conclusión del escrutinio: uno de los escrutadores se marchó de la mesa antes de la proclamación de los electos contestando el número de votos recibidos por uno de ellos. Debe de haber ocurrido algo, en efecto, porque el sujeto en cuestión, según las actas, había recibido 96 votos, más del total de los inscritos en el registro, algunos de los cuales incluso no habían votado. ¿Se trataba simplemente de un error de transcripción? De todos modos, dado que el escrutador no volvió a presentarse en el plazo de 24 horas otorgado por la ley para documentar la tacha, aunque el presidente le hubiera mandado llamar, se decidió proclamar a todos los electos, incluido el elector contestado. Puesto que no existían periódicos locales, los nombres de los nuevos electores parroquiales fueron publicados en carteles expuestos en los sitios más frecuentados, y se redactó también la lista de los ciudadanos que no habían acudido a votar, como disponía la ley. Por último se firmaron y sellaron las actas y se entregó copias de ellas a los electos, enviando otra a través del gobernador del distrito a la municipalidad de la capital de provincia, Chancay,

[176] Contemplado por la ley electoral de 1828 (art. 31) y de 1834 (art. 20). Posteriormente la ley electoral de 1839 volvió a exigir la alfabetización, además de poseer una «propiedad raíz» (art. 35), mientras la de 1839 reintrodujo tácitamente la elegibilidad de los indígenas analfabetos, en cuanto dispuso que el elector parroquial que se negara a firmar el acta debía ser multado, a menos que se tratara de un indio (art. 57); el reglamento electoral de 1851 (art. 27) abolió también el límite numérico establecido en 1834, permitiendo que los indígenas analfabetos pudieran ser designados electores, siempre que pagaran su contribución.

[177] Art. 35 de la ley de 1849, y art. 27 de la de 1851.

a la que correspondía sólo la tarea de verificar la identidad personal de los electos.

El colegio electoral de provincia

Los «grandes electores» de cada parroquia sesionaban anualmente para designar, con diversas modalidades y conforme a lo que contemplaran las leyes vigentes, a los miembros de las municipalidades o bien a síndicos procuradores, jueces de paz y componentes de las juntas de notables.[178] Sin embargo su tarea principal era la de conformar el colegio electoral de provincia, el organismo clave del proceso electoral, al que correspondía elegir al presidente y vicepresidente de la República, a los senadores del departamento y a los diputados de la provincia.[179]

El rol crucial de la provincia en el proceso de representación se explicaba porque al no haber sido creados nuevos colegios electorales los diputados eran elegidos sobre una base provincial; se estableció una relación numérica entre la población de cada provincia y los diputados que ella podía elegir, que pasó de uno por cada 12 mil habitantes en 1823, a uno cada 20 mil en 1828, y luego a uno por cada 24 mil en 1834, uno por cada 30 mil en 1839, uno

[178] La *Ley 3 de Marzo de 1825. Reglamento de elecciones municipales* (en Oviedo 1861: I, 333 ss.) contemplaba un complejo procedimiento en el que los electores parroquiales elegían unos «electores municipales», los cuales a su vez designaban a los miembros de las municipalidades (alcaldes, regidores, síndicos procuradores). También la ley electoral de 1853, que nunca fue aplicada, contemplaba sistemas distintos para las elecciones nacionales y las municipales (Oviedo 1861: II, 391 ss.). Conforme a la ley electoral de 1851 (art. 57), en las parroquias que designaran menos de cuatro «grandes electores», la elección de los jueces de paz y síndicos procuradores correspondía directamente a los ciudadanos con derecho a sufragio.

[179] También los miembros de las juntas departamentales, contempladas sólo por las constituciones de 1823 y de 1828; conforme a la ley electoral de 1834 los colegios electorales de las provincias debían también entregar al ejecutivo unas ternas de nombres, de las que se designarían a los prefectos, subprefectos y gobernadores, y debían además participar, aunque en forma indirecta, en la selección de jueces de primera instancia y de los componentes de las Cortes Superiores de justicia presentes, por lo menos según la ley, en cada capital de departamento (*Ley 3 de Julio de 1834. Ley orgánica de elecciones*, título VI, arts. 84-104, en Oviedo 1861: I, 366-369). Se trata de normas que permanecieron vigentes durante poco tiempo (ya al año siguiente fueron sometidas a revisión las relativas a la designación de prefectos), y que probablemente no tuvieron una aplicación práctica.

por cada 25 mil en 1856; cada provincia elegía otro diputado por el sobrante de población superior a la mitad de la cuota fijada (por lo tanto cada 6 mil, 10 mil, 12 mil, 15 mil). A partir de 1828 y en todas las leyes siguientes se decidió además que toda provincia, independientemente del tamaño de su población, tenía derecho a elegir un diputado.

A menudo se denunciaron los vicios y defectos de la representación por provincia. José Silva Santisteban, senador por el departamento de Cajamarca, señalaba en su *Curso de derecho constitucional* que dicho sistema falseaba las bases mismas de la representación. En virtud del sistema indirecto y del hecho de que los diputados debían alcanzar la mayoría absoluta de los votos en el seno del respectivo colegio electoral de provincia, podía suceder que en una provincia pequeña con poca población el colegio estuviera compuesto sólo por 25 electores parroquiales, y que por consiguiente fueran suficiente 13 votos para ser elegidos, mientras en otra provincia con un colegio de 120 miembros no bastaba siquiera con el cuádruple de esos votos para ser elegido diputado.

Cuando los representantes llegaban a Lima, el voto del electo con 13 votos era equivalente al voto de quien había obtenido 61. Bastaba con comparar un diputado de Islay, del Alto Amazonas, de Jaén o del Callao con uno de Lima, Chota, Jauja o Huancané —concluía Silva Santisteban— para darse cuenta de las diferencias de mayoría con que un diputado podía llegar a las aulas del Congreso (Silva Santisteban 1874: 139). Estas consideraciones fueron expuestas también por exponentes de primer plano de la política peruana de comienzos del siglo xx, como Víctor Andrés Belaúnde, Manuel Vicente Villarán y el historiador Jorge Basadre, llamado en 1931 a formar parte de la comisión encargada de redactar un nuevo proyecto de constitución y de ley electoral.[180]

[180] Cf. al respecto V.A. Belaúnde, «La crisis presente. Discurso pronunciado en la apertura del año universitario de la Universidad de San Marcos, 1914», en Belaúnde 1994: 131; M.V. Villarán, «La cuestión de la elección por departamentos o provincias y la idea del Congreso como Asamblea nacional», en Villarán 1962: 239-244 (publicado originariamente como carta dirigida a V.A. Belaúnde en *La Prensa* de Lima del 13.6.1931); Basadre 1980b: 141 y 149. Cabe destacar que la desproporción entre número de electores y de diputados creció aún más tras la reforma electoral de 1896, y que a este período se refieren sobre todo los textos aquí citados, aparte el de Silva Santisteban. En un cuadro normativo y sobre todo en un contexto histórico muy distinto, también en Gran Bretaña sólo

El nudo de la cuestión residía en que al no efectuarse el recuento sobre la base de la población nacional subdividida en colegios equipolentes sino por cada provincia, no había proporción entre el número de habitantes y el número de diputaciones, las cuales, como decía Villarán «están distribuidas con odiosa desigualdad» (Villarán 1962: 241). En realidad esto ocurría porque la lógica del legislador era otorgar representación a todos los grupos de poder local, a las antiguas y arraigadas circunscripciones territoriales, las provincias, cuyos notables eran absolutamente reacios a delegar sin control y de manera irreversible ni siquiera una parte de su autonomía a organismos nacionales de dudosa y frágil legitimidad. Si los departamentos, que reproducían las intendencias borbónicas (cuya breve vida no les permitió transformarse en nudos efectivos de poder local), siguieron siendo durante largo tiempo circunscripciones «de papel» con escaso poder y aún menos credibilidad (no por casualidad naufragaron rápidamente las tentativas de crear las juntas departamentales), las provincias, en cambio, reconocían un origen mucho más lejano, ya que respetaron desde el principio los límites de los partidos borbónicos, los cuales a su vez equivalían a los corregimientos de los Austrias (cf. tab. 2).

Se podría decir entonces que mientras el amplio sufragio parroquial otorgaba legitimidad a las antiguas comunidades locales y visibilidad a la nueva e imaginada comunidad de ciudadanos, el voto de segundo nivel, el provincial, representaba una nación que todavía se parecía a la nación descrita en las Cortes gaditanas por el diputado Feliú, o a la definida por la Constitución de 1823, es decir, un conjunto de cuerpos territoriales, no una asociación de ciudadanos. Para acceder a un cargo de diputado o senador las leyes contemplaban, además de la alfabetización, unos requisitos de edad y de patrimonio que variaban de una a otra, pero todas insistían en que el sujeto encargado de representar una provincia debía haber nacido en su territorio, o por lo menos residir en él desde algún tiempo (de un máximo de diez a un mínimo de tres años), y añadían que en los casos en que una misma persona fuera elegida en dos provincias, el nacimiento primaba sobre la residencia.

a partir de 1884-85 la reorganización de los colegios electorales hizo posible que la composición numérica de la población fuera el elemento determinante para la asignación de las mesas. Cf. Tanner 1997: 14; Cammarano 1988: 855.

Las leyes electorales de 1824 y de 1828 disponían la entrega de «poderes» a los diputados electos, cuyo texto era absolutamente idéntico a los de la Constitución de Cádiz, y por consiguiente suponía las mismas ambigüedades a propósito de los sujetos que eran a la vez representantes de la provincia que los había elegido y del conjunto de la nación.[181] Posteriormente estos poderes desaparecieron, como queriendo demostrar la asimilación de la idea de la representación nacional y la superación definitiva del mandato imperativo, pero permaneció vigente el requisito del nacimiento, confirmando que el diputado tenía un vínculo seguro, «biológico», con el territorio que representaba. Sin bien es cierto que esta norma se quedó muchas veces en el papel, ello no elimina la motivación que al inicio justificó su formulación.

En lo que respecta al senado, se discutió mucho sobre si convenía que existiera o sobre la manera de diferenciar de alguna manera su origen y funciones. Durante la primera mitad del siglo se intentó, según el modelo norteamericano, convertirlo en el organismo que representara a las grandes circunscripciones territoriales, los departamentos, con un mismo número de senadores para cada uno de ellos.[182] Al final predominó, también en este ámbito, la

[181] Para verificarlo es suficiente cotejar el art. 100 de la Constitución de Cádiz con el art. 55 de la ley electoral de 1824 y con el art. 64 de 1828. A propósito de los poderes gaditanos, ver capítulo anterior, parágrafo 2. Cabe notar además que también la Constitución de Cádiz disponía el requisito de nacimiento o vecindad, pero en el caso de doble elección daba preferencia a la segunda (arts. 91 y 94). Según J. Silva Santisteban (1874: 323), esta medida se explicaba como recurso correctivo contra ciertos abusos, como la elección a diputado de personajes con gran apoyo en la capital, pero del todo ajenos a la provincia en la que habían sido elegidos; pero Silva Santisteban hace referencia a la Constitución de 1860, en la que el requisito de nacimiento era menos restrictivo, ya que se refería al departamento, no a la provincia (art. 47).

[182] J. Silva Santisteban (1874: 122-166) y M. A. Fuentes (1873: 181-186) ofrecen una idea sobre las distintas posiciones en los debates sobre mono o bicameralismo. Según todas las constituciones y leyes electorales de la primera mitad del siglo XIX, desde 1823 a 1851, todos los departamentos tenían que elegir un número igual de senadores, de tres a cinco (número contemplado por la Constitución de 1834). Las leyes electorales de 1839, 1849 y 1851 disponían que los senadores tenían que ser 21 en total, y que hasta que no se efectuara un censo nacional los departamentos se agruparían para elegir en cada grupo a tres senadores (por ejemplo en 1851 correspondería un senador a los departamentos de Cusco, Puno, Lima más Callao, Libertad más Piura y Amazonas, Junín más Áncash, Ayacucho más Huancavelica).

necesidad de reflejar lo más fielmente posible la fuerza de los grupos de poder local, de modo que la Constitución de 1860 terminó asignando un número diferente y creciente de senadores a los departamentos que contaban no necesariamente con más habitantes, sino con más provincias.[183]

El número de diputados que le correspondía elegir a cada provincia fue un elemento que siempre provocó tensiones y polémicas entre los poderes centrales y periféricos. Era el Congreso quien tenía que establecer dicho número, pero la carencia de datos demográficos actualizados (los organismos locales a quien se pedía efectuar el recuento mostraban una escasa disposición a proporcionarlos) obstaculizó constantemente una operación que a primera vista podía parecer muy sencilla, es decir el mero registro de un dato objetivo. Ya en 1826 se había planteado la necesidad de disponer de datos demográficos confiables, dado que en 1822 y en 1825 el gobierno había establecido el número de diputados a elegir sobre la base de los «muy inexactos datos del censo de 1797».[184] No se consiguió resolver este problema muy pronto y en 1828, al disponer la cantidad de diputados a elegir, el reglamento electoral admitió indirectamente la arbitrariedad o por lo menos la aproximación de dicho cálculo y reconoció la incapacidad de «verificar [...] para las próximas elecciones el censo de que habla el artículo 51 de esta ley».[185]

No faltaron tampoco las rencillas y polémicas cuando en algunas provincias se efectuó un nuevo censo, demostrándose el carácter político y no burocrático de la decisión de crear nuevas diputaciones, la cual debía ser negociada en el ámbito nacional y también, quizá principalmente, al interior de las dinámicas y equilibrios en-

[183] Conforme al art. 59 de la ley electoral de 1861 los departamentos que comprendían más de ocho provincias elegían cuatro senadores propietarios (y cuatro suplentes), con menos de ocho y más de cuatro provincias elegían tres (y tres suplentes), con menos de cinco y más de una provincia elegían dos (y dos suplentes), mientras los departamentos con una sola provincia y las provincias litorales elegían un solo senador propietario (y un suplente). Cf. *La Constitución del Perú. Leyes y resoluciones dictadas por los Congresos de 1868-1870-1872-1873. Leyes orgánicas y Reglamentos generales*, Lima, Imprenta del Estado, 1873, p. 303.

[184] *21 de Abril de 1826. Representación de algunos diputados manifestando los inconvenientes que existen para la reunion del Congreso*, en Ovando 1861: I, 196.

[185] *Ley 14 de Mayo de 1828. Reglamento de elecciones*, cit., art. 89.

tre los grupos de poder locales. En septiembre de 1851, el prefecto de Puno elevó al Congreso la petición, originada en el colegio electoral de la provincia de Huancané (a la que pertenecía la ciudad de Puno), de poder elegir dos diputados en lugar del único que le correspondía designar sobre la base de las disposiciones de la ley electoral de 1839 vigente en aquella época (cf. tab. 5).[186]

El oficio se adjuntaba a las actas de convocación de ese organismo, que se había reunido a comienzos del mes de septiembre para elegir al sucesor de Ramón Castilla, presidente de la república desde 1845, el primero en la historia del Perú independiente que logró entregar pacíficamente la banda presidencial al final de su mandato.[187]

Los miembros del colegio electoral recordaban en su petición que ya en 1842 la provincia había elegido a dos diputados, pero que aquel Congreso no había llegado a sesionar a causa de los violentos desmanes acaecidos tras la muerte del presidente Agustín Gamarra; en 1845 habían preferido abstenerse de reivindicar lo que consideraban su derecho, en espera de recibir la aprobación oficial del censo que mientras tanto habían efectuado. En noviembre de 1849 una disposición legal relativa a la provincia de Chota (departamento de Cajamarca), pero «comprensiva á todas las demas provincias» que se hallasen en la misma situación, autorizó a cambiar el número de diputados, poniendo como única condición la de «comprobar previamente con el censo respectivo el número de su población».

En Huancané el censo se había realizado y además fue utilizado para definir el número de conscriptos que la provincia debía mandar al ejército. Dadas estas premisas y puesto que la población alcanzaba los 56.765 habitantes, y que la Constitución vigente (la de 1839) contemplaba la elección de un diputado por cada 30 mil habitantes o fracción superior a 15 mil, en rigor no se necesitaba ningún otro requisito —escribían los miembros del colegio—; a pesar de ello y para prevenir cualquier posible duda o escrúpulo,

[186] ACP, 1851-52, leg. 3, *Asuntos generales pasados a Comision. Comision de poderes*, exp. 4. Respecto al número de diputados a elegir, cf. el cuadro de los *Diputados que deben dar las provincias de la República*, en Oviedo 1861: I, 390-391.

[187] Cf. *Decreto 25 de Octubre de 1850. Se convoca á los colegios electorales*, en Oviedo 1861: II, 26.

preferían dirigirse al gobierno y esperar su decisión. Confiaban en que se actuaría con justicia respetando los derechos de los ciudadanos de Huancané, además de imponerles obligaciones; si el censo de la población de la provincia había sido aceptado en el caso de la conscripción, era lógico que se calculara también el número de diputados sobre la base de esos mismos datos.

Pasaron algunos años antes de que se tomara en cuenta esta petición y la solución no fue la esperada: un decreto del 2 de mayo de 1854 instituyó la nueva provincia de Puno, sumando distritos que anteriormente pertenecían a las provincias de Huancané, Chucuito y Lampa,[188] a la que corresponderían dos diputados. Huancané, a la que se redujo el territorio y la población, seguiría eligiendo uno solo. ¿A quién favorecía esta solución y por qué se adoptó? No es posible saberlo sin disponer de la documentación relativa, la cual en todo caso difícilmente habría permitido reconstruir todas las fases de la operación. Un rápido control del número de habitantes con que contaban las diferentes provincias involucradas según el censo de 1876 (suponiendo que durante esos veinte años los datos no hubieran cambiado demasiado), permite afirmar que gracias al mecanismo de los «residuos», Puno, Huancané, Lampa y Chucuito, que sumaban 187.408 habitantes pudiendo elegir por tanto seis diputados (uno por cada 30 mil habitantes), a partir de 1855 enviaron a Lima siete representantes, puesto que Puno tenía 56.018 habitantes y por consiguiente podía elegir dos diputados (uno más por esos 16.018 habitantes). Hasta ese momento, dichas provincias habían podido elegir sólo cinco.[189]

[188] República del Perú. Dirección de Estadística, *Demarcación política del Perú*, cit., p. 256. Las precedentes composiciones de las provincias de Huancané, Lampa y Chucuito se deducen de los cuadros de las páginas 224-225, 234-235 y 245-246.

[189] Para los datos relativos a la población, cf. el *Resumen del Censo general de habitantes del Perú hecho en 1876*, cit., p. 157. La provincia de Huancané tenía 44.456 habitantes, la de Lampa 44.805, la de Chucuyto 42.129 y la de Puno 56.018. En realidad según estos datos ni Lampa ni Chucuito habrían podido elegir dos diputados, como hacían en el pasado, como hicieron también en 1855 y como seguirían haciendo en los años siguientes (aunque la Constitución de 1860, art. 46, confirmara que se debía elegir un diputado por cada 30 mil habitantes o fracción superior a 15 mil). Evidentemente era muy difícil quitarle a una provincia los derechos adquiridos. Huancané, que pese a las mutilaciones territoriales seguía teniendo más habitantes que Chucuito, siguió eligiendo un solo representante.

Este razonamiento es quizá algo arriesgado, ya que se basa en datos demográficos posteriores al momento considerado, pero en todo caso sirve para demostrar una vez más que la población, de cuyo recuento estaban encargados los organismos locales de tipo electivo sin ningún control por parte del Estado, poco presente en el territorio, constituía un recurso importante desde el punto de vista de la organización del territorio y de la construcción de la representación.

Los colegios electorales se reunían en general un mes después de las elecciones primarias; esta pausa era necesaria para que los electores parroquiales se trasladaran a la capital de la provincia, pero sobre todo para dar tiempo a tomar contactos y establecer las alianzas necesarias a fin de plantear propuestas que pudieran recibir una aprobación unánime o por lo menos la mayoría absoluta. Todo ello dilataba los plazos y demuestra aún más claramente que las elecciones no eran consideradas como un acto, como un mecanismo tendencialmente automático a través del cual la sociedad era representada políticamente, sino más bien como un proceso en el cual los grupos de notables de distintos niveles, parroquial o interparroquial, entraban en contacto, establecían o utilizaban redes familiares o de clientela para hacer reconocer en el ámbito político un poder que ya ejercían en el campo económico y social, y cuyo objetivo final era poner en marcha mecanismos de intercambio y legitimación recíproca entre centros y periferias, ya sea en el contexto regional o nacional.[190]

El cambio de escenario de la parroquia a la capital de provincia, y el número limitado de los personajes que componían esa especie de «oligarquía electiva» de los electores parroquiales, subrayan con claridad el pasaje al nivel superior y decisivo del proceso electoral, donde lo que importaba ya no era el número sino la «raison», como diría Gueniffey. El colegio provincial duraba en general dos años, período en el cual podía ser convocado varias veces, dado que cada año se elegía la mitad de las dos cámaras y que con distintos plazos, modificados por la gran inestabilidad política del período, había que elegir también al presidente y al vicepresidente de la República.[191]

[190] Me remito al respecto a las observaciones de A. Annino y R. Romanelli (1988).

[191] Las leyes electorales de 1824 y 1828, así como la de 1851, no indicaban la duración del período en que permanecían en el cargo los electores parroquiales,

Cuando se reunían por primera vez los electores parroquiales para entrar en funciones debían realizar una serie de complejas operaciones. En primer lugar designaban, a viva voz y con mayoría relativa, a los miembros de la mesa ante la cual elegirían luego, esta vez con voto secreto, al presidente, escrutadores y secretarios que debían componer la que después se llamó mesa calificadora, a la cual le correspondía presidir el colegio mientras se controlaban los procedimientos con que las diferentes parroquias habían designado a sus electores. Se trataba en la práctica de una especie de autocalificación y recíproca legitimación, en la que los poderes del colegio eran totales e incuestionables. Si no se encontraban presentes por lo menos dos tercios de los miembros regularmente electos, después de haber llamado a los ausentes y/o impuesto multas a los renuentes, el colegio podía incluso movilizar al subprefecto a fin de convocar a nuevas elecciones totales o parciales en aquellas parroquias cuyos representantes no se habían presentado.

A diferencia de cuanto ocurría en las elecciones parroquiales, en esta fase la ley exigía expresamente el voto secreto, poniendo de relieve el tránsito desde las realidades sociales «primarias», las parroquias, en las cuales el máximo grado de informalidad estaba garantizado por el silencio de la ley, a realidades superiores y más amplias. Las normas en esta materia se irían afinando con el tiempo, introduciendo indicaciones precisas sobre las modalidades de expresión del voto, que, como especificaba por ejemplo la ley de 1849 (art. 50), debía escribirse obligatoriamente «en un octavo de papel blanco», que debía contener solamente el nombre y apellido del sujeto, sin otras indicaciones (títulos, sobrenombres, números), y doblarse en dos partes iguales antes de ser depositado en la urna, bajo pena de anulación del voto. En 1851 en Huancané fueron considerados «viciados» diez votos, siete de ellos porque el nombre del elegido, José Rufino Echenique, aparecía acompañado de otras indicaciones, como «general», «presidente», o «ciudadano», y los otros tres porque los votos habían sido doblados en cuatro, lo que los hacía fácilmente reconocibles.[192]

mientras que las leyes posteriores (de 1834, art. 119; de 1839, art. 75; de 1849, art. 76) fijaban un período de dos años.

[192] ACP, 1851-52, leg. 3, *Asuntos generales pasados a Comisión, Comisión de Poderes*, exp. 4, cit. Es cierto que en aquella ocasión los 83 votos válidos recibidos por Echenique, sobre 119 presentes, volvían irrelevante la anulación de esos diez.

Una vez constatada la presencia del quórum legal de los dos tercios de electores, el colegio debía elegir internamente (también con escrutinio secreto y mayoría relativa) la mesa permanente, ante la cual se procedería a la votación convocada. Pero antes que nada se trasladaría a la iglesia principal para asistir a la acostumbrada misa, celebrada por el cura de mayor prestigio de la capital de provincia.

A partir de ese momento, es decir cuando tras haberse reunido en el «lugar designado» los electores se dirigían a la iglesia principal, podemos leer el desarrollo del proceso en las actas del colegio electoral de la provincia de Quispicanchis, en el departamento de Cusco, convocado el 26 de febrero de 1834 (cuando estaba vigente la Constitución de 1828 y la correspondiente ley electoral) en Urcos, pueblo capital de la provincia, para elegir el presidente de la República.[193] La misa del Espíritu Santo fue celebrada por uno de los electores, el sacerdote don Tomás Zuniga, «como mas digno de los concurrentes», quien pronunció además el discurso «análogo a la circunstancia», dispuesto por la ley.

No bien terminada la ceremonia, los miembros del colegio volvieron al lugar de la sesión. Se encontraban presentes 154 electores parroquiales, más de los dos tercios exigidos, pero dado que las actas no especifican nada al respecto, no se puede saber cuál habría debido ser el número total. Según el censo de 1827, la provincia de Quispicanchis contaba con 26.865 habitantes, 23.033 indígenas y 3.832 castas.[194] Calculando entonces un elector por cada 200 habitantes (como disponía la normativa de la época), teóricamente su colegio debía componerse de 134 electores parroquiales. Más allá de las posibles manipulaciones de los datos demográficos tendientes a reforzar el peso de una parroquia al interior del colegio provincial, era la existencia misma de la norma, según la cual cada parroquia debía elegir un representante independiente-

[193] BNP, SI, D1342, *Actas de las elecciones realizadas en la provincia de Quispicanchis* [sic] *para el cargo de Presidente de la República. Urcos, Marzo 1° de 1834.*

[194] Datos proporcionados por Gootenberg 1991: 124 (cf. además la versión en castellano, *Población y etnicidad en el Perú republicano, siglo XIX. Algunas revisiones*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1995, Documentos de trabajo n.° 71, p. 21), sacados del definido por él como «censo perdido de 1827», una serie de censos locales relativos a 34 provincias (cf. tab. 3).

mente del tamaño de su población, lo que hacía inaplicable la simple relación numérica entre habitantes y electores parroquiales.

El dato más interesante se relaciona en todo caso con la composición del colegio. Son indígenas al menos treinta electores, cuyos nombres aparecen minuciosamente transcritos en las actas. Es el caso de los varios Quispe (Pablo, Mariano, Bernardo, Diego) y de los Condori, Illacambi, Ccaguaya, Incaguaman, Pauccar, Hancco, por citar sólo a algunos. Como en el pasado, probablemente otros sujetos étnicamente indígenas se ocultan bajo apellidos aparentemente españoles.[195] En el fondo esto no debería sorprender, dada la composición de la población (según datos de 1827, en el departamento de Puno, los indígenas representaban el 83,91% de los habitantes), y dado también el hecho de que —como se ha dicho en repetidas ocasiones— la ley vigente permitía que los indígenas analfabetos fueran electores parroquiales. Cabe destacar, sin embargo, que estos indígenas formaban parte de un organismo que ejercía amplios y fuertes poderes, que en aquel momento sesionaban nada menos que para elegir al presidente de la República, y que su presencia significaba en primer lugar que ellos habían sido elegidos por su comunidad originaria como sus representantes naturales y como tales eran reconocidos por los demás miembros del colegio. Aun en el caso de que hubiesen sido elegidos en un proceso electoral de alguna manera irregular, con fraudes y violencia, el hecho es que estaban allí con todos los poderes que la función implicaba.

Herrera había afirmado que en el momento del voto los indígenas analfabetos no eran más que «brazos y manos» manipulados por otros. Este argumento reaparecerá durante una buena parte del siglo en las aulas parlamentarias, expresado por quienes se oponían al voto indio, y se amplificará en las descripciones satíricas y caricaturales de la literatura costumbrista al estilo de Abelardo Gamarra o Clemente Palma;[196] posteriormente lo utilizarán algu-

[195] Cf. lo dicho a propósito en el capítulo II, nota 52.

[196] Me refiero, en lo que respecta a Abelardo Gamarra, a las «escenas electorales» descritas en *Algo del Perú y mucho de Pelagatos* (Lima, 1905), o en *Cien años de vida perdularia* (Lima, 1921); a la pluma de Clemente Palma se debe el personaje Juan Apapucio Corrales, diputado de la imaginaria provincia de Amancaes (cf. BASADRE 1980b: 84-86). Manuel Atanasio Fuentes, en sus *Apuntes del Murciélago*, denunció las irregularidades del proceso electoral de 1855. Basadre, como «prueba del uso que el historiador puede hacer de los documentos literarios»,

nos observadores políticos como Villarán, aunque en un clima político y cultural profundamente cambiado respecto al período que nos ocupa ahora, y por último será asumido por la escasa historiografía en materia de sufragio, en realidad prácticamente inexistente en lo que se refiere a la primera mitad del siglo XIX.[197]

Se ha hecho una costumbre pensar, sin la confirmación de investigaciones históricas, que los indígenas intervenían en las dinámicas electorales como figurantes, o en el mejor de los casos como masa de presión violenta e inconsciente, que votaba sólo «nominalmente» —como escribe Basadre— o que simplemente no votaba. Según Villarán, los indios no utilizaron ni defendieron el derecho a voto que se les otorgaba, y si participaban en las jornadas electorales lo hacían por cuenta de otros, porque «las grandes escoltas de indígenas probaban la popularidad de los candidatos».[198] No se pretende aquí negar la existencia de manipulaciones o de actos de violencia (muy frecuentes en el área, bajo distintas formas, antes y después de la independencia), o el carácter subal-

cita también la novela *Herencia* (1895) de la escritora indigenista Clorinda Matto de Turner, en la que aparece Sebastián Pancorbo, diputado electo que llega a Lima con poderes legítimos, pero será desplazado por otro cadidato con apoyo político en la capital.

[197] Respecto a los estudios sobre elecciones, la lista es muy sencilla, ya que comprende sólo el texto de Basadre, el cual privilegia el período posterior a 1896 por estar interesado políticamente en esa fase. La *Sumaria guía bibliográfica general sobre la historia del sufragio*, publicada como apéndice del libro de Basadre y en las pp. 137-138 del tomo I de la *Introducción a las bases documentales para la historia de la República del Perú: con algunas reflexiones* (2 tomos, Lima, Ediciones P.L.V., 1971) del mismo Basadre, no incluye estudios recientes sobre el tema; señala, sin embargo, además de los trabajos ya citados de J. Silva Santisteban, Víctor Andrés Belaúnde y M.V. Villarán, algunos textos que por autor y fecha corresponderían a la categoría de las fuentes; me refiero al opúsculo de J. A. Miró Quesada, *El sufragio en el Perú*, Lima, Imprenta de *El Comercio*, 1893, y a Perú-Corte Suprema, *Jurisprudencia electoral. Fallo de la Excelentísima Corte Suprema*, Lima, 1913. La bibliografía ofrecida por el reciente libro de S. López Jiménez (1997), confirma el desinterés de la historiografía peruana por el tema de las elecciones liberales; el mismo estudio de López Jiménez, entre sociológico y politológico, no dice mucho de nuevo a propósito de legislación y prácticas electorales decimonónicas. Las elecciones de 1844 en Lima son el tema del artículo de V. Peralta Ruiz (1999: 231-252). En lo que se refiere a la segunda mitad del siglo, tendremos ocasión más adelante de encontrar artículos de C. McEvoy, U. Mücke y V. Peloso.

[198] Basadre 1980b: 53; M.V. Villarán, «El voto del indio y la geografía electoral», en Villarán 1962: 234.

terno de la población indígena respecto a los otros segmentos de la sociedad, especialmente en las áreas en que su presencia era más débil y donde más dominaba la hacienda. Pero de todas formas resulta inadecuada, reductiva y deformante la imagen, que emerge especialmente de las fuentes parlamentarias, de una sociedad indígena indiferenciada, carente de estratificaciones sociales internas, pasiva y estática, débil y estructuralmente ajena a las dinámicas políticas locales, imagen que no debió de corresponder a la realidad por lo menos durante una buena parte del siglo XIX.

Es cierto que con algunas excepciones, la más notable de las cuales es José Domingo Choquehuanca, de ilustre y poderoso linaje en la nobleza indígena de la provincia de Azángaro, elegido en 1832 senador por el departamento de Puno,[199] ningún indio logró ocupar un escaño parlamentario en Lima durante el siglo XIX; los requisitos no constituían un obstáculo insuperable, ya que no debían de faltar entre las élites indígenas los sujetos que dispusieran de recursos culturales y patrimoniales suficientes, pero ciertamente no era fácil para una persona étnicamente india ganar las elecciones en el ámbito provincial o departamental. Por otra parte nos parece pertinente la observación de Annino en la introducción a la *Historia de las elecciones en Iberoamérica*, en el sentido de que «practi-

[199] La Constitución de 1828, por ejemplo, fue firmada entre otros por José Mariano García Pumacahua, diputado por la provincia de Calca y Lares, y la de 1834 por Faustino Huapaya, diputado por Cañete. Respecto a la elección de Coquehuanca como senador cf. AYARZA 1921 («Personal del Senado de 1829 a 1921», p. 5.) J.D. Choquehuanca escribió el *Ensayo de estadística completa de los ramos económico-político de la provincia de Azángaro en el departamento de Puno de la República Peruana del quinquenio contado desde 1825 hasta 1829 inclusive, formado por el ciudadano José Domingo Choquehuanca, diputado que fue de la M.H. Junta Departamental de Puno*, Lima, Imprenta de Manuel Corral, 1833. A esta obra y a la familia Choquehuanca dedica amplias referencias N. Jacobsen (1993), por ejemplo en pp. 107 ss. y 134 ss. El reconocimiento oficial de don Diego Choquehuanca, acérrimo enemigo de Túpac Amaru, como cacique propietario de la parcialidad Hanansaya de Azángaro, fue efectuado en 1754 por el virrey don José Antonio Manso de Velasco, conde de Superunda. Choquehuanca fue declarado hidalgo y recibió el título de Marqués de Salinas. Cf. al respecto O'PHELAN GODOY 1999a: 264. Jacobsen (1993: 83-84, 93) hace notar que la riqueza de los Choquehuanca, la familia más poderosa entre los linajes de caciques enumerados en una lista de 1754 para la provincia de Azángaro, se debía en parte al uso ilegal de tierras y mano de obra pertenecientes a las comunidades indígenas, lo que les costó frecuentes pleitos judiciales ante la Audiencia de Charcas.

car el voto no significa necesariamente aceptar su lógica institucional» (1995: 9-10). Puede ser que los indígenas reunidos en Urcos no llegaran a entender cabalmente el significado de lo que debían hacer, o que no estuviesen interesados en el resultado final del proceso que los involucraba, pero desde luego estaban muy conscientes de la necesidad y de la conveniencia de participar en el juego de las alianzas locales, de negociar su voto a favor de este o aquel sujeto a cambio de la defensa de sus intereses y/o de los intereses de su comunidad de origen. Probablemente eran designadas como electores parroquiales personas de prestigio, reconocidas como representativos por la comunidad, pero también por los demás miembros del grupo de notables de la provincia, en cuanto se les reconocía la capacidad, por ejemplo, de garantizar el pago de los tributos (que en esta fase seguía siendo entendido y recaudado como contribución comunitaria) y de hacer operativo el pacto que hacía de dicho pago la contrapartida del reconocimiento de posesión de las tierras comunitarias.

El único colegio electoral provincial del que disponemos de documentación completa durante un período de tiempo significativo, es el de la provincia de Trujillo, situada en el departamento litoral septentrional de La Libertad, que se había quedado al margen de los procesos de redefinición de las élites indígenas provocados por la gran rebelión de finales del siglo XVIII. En este colegio, entre 1863 y 1877, el pueblo indio de Moche fue siempre representado por sujetos pertenecientes a tres familias indígenas, Ñique, Anguaman y Azavache, la última de las cuales había sido oficialmente reconocida por la Corona a partir de 1675 como titular del cacicazgo de ese pueblo.[208]

Si esto ocurría en una zona predominantemente «blanca», como era la provincia de Trujillo, es muy probable que en áreas de mayor concentración de población indígena puedan encontrarse testimonios análogos de esta capacidad de conservar y consolidar

[208] ADL. División administrativa. Sección Concejo provincial de Trujillo, tomo 4, *Libro de actas parroquiales. Del 13 de octubre de 1861 al 1° de abril de 1879*, passim. A propósito de los Azavache, es muy instructiva la lectura del libro de J. Zevallos Quiñones (1992) y sobre los caciques del pueblo de Moche cf. pp. 141-158. También es probable que el apellido Anguaman fuera el resultado de la contracción de Anco Huaman, linaje que desde 1577 a 1620 había sido titular de aquel cacicazgo.

un poder y un prestigio por parte de las autoridades étnicas, cuyos intereses personales y/o comunitarios se entremezclaban inevitablemente con los de los otros segmentos de la población.

Cumplidas todas las formalidades del caso, los miembros del colegio provincial de Urcos procedieron finalmente a la elección del presidente. Según las leyes vigentes, había que efectuar una doble votación: en primer lugar se votaba en secreto por un candidato que además de cumplir con los requisitos exigidos por la Constitución (haber nacido en el territorio peruano, ser mayor de 30 años, poseer una propiedad que rindiera mil pesos anuales o unos ingresos equivalentes, o ser profesor de alguna ciencia), no fuera «natural ni vecino del departamento»; se debía alcanzar la mayoría absoluta, en caso contrario se procedería a una segunda votación entre los dos ciudadanos que habían obtenido el mayor número de sufragios, y finalmente al sorteo. Terminada esta primera votación, se pasaba a la segunda, que ahora sí podía favorecer a un ciudadano nativo o vecino de una de las provincias del departamento. El mecanismo, sumamente complicado (se eliminaría en las elecciones posteriores), buscaba evidentemente seleccionar personajes que recogieran consenso en todo el país y no sólo candidaturas locales.[201]

Se siguió utilizando durante algún tiempo un procedimiento parecido de doble votación en la elección de senadores: se elegían dos sujetos para cada escaño del senado, uno de los cuales debía ser necesariamente nacido o residente en una provincia distinta de donde se efectuaba la votación.[202]

En Urcos las elecciones favorecieron al general Pedro Bermúdez en la primera votación y a Agustín Gamarra en la segunda.[203] Los resultados fueron enviados a Lima, donde le correspon-

[201] Esta especie de doble elección estaba contemplada en la Constitución de 1828 y en la de 1834 (y en las respectivas leyes electorales), para desaparecer luego a partir de la Constitución de 1839.

[202] En este caso la doble elección estaba contemplada por las constituciones de 1828 (art. 25), de 1834 (art. 26) y confirmada por las leyes electorales de 1849 (art. 61) y 1851 (art. 46).

[203] Aquellas elecciones coincidieron con una fase muy agitada de la historia política peruana (que conduciría luego a la conformación de la Confederación Perú-boliviana), en que es particularmente evidente el carácter regional del enfrentamiento entre Bermúdez, fuerte en el departamento de Junín y en la Sierra meridional, y Orbegoso, nativo de Trujillo de origen noble y «blanco», apoyado

día al Congreso realizar el escrutinio final. Si un candidato obtenía la mayoría absoluta se procedía de inmediato a su proclamación, de otro modo el Congreso debía elegir entre quienes habían sacado más votos mediante una serie sucesiva de votaciones y si ninguno alcanzaba la mayoría absoluta se podía llegar al sorteo.[304] Llegaban también a Lima las actas de las elecciones senatoriales, cuyo escrutinio y proclamación correspondía al senado (o, por lo menos teóricamente, a las juntas departamentales); en cuanto a los diputados, representantes de las provincias, su proclamación se llevaba a cabo en los mismos colegios electorales de provincia, acompañada de los acostumbrados redobles de campanas y el *Te Deum* de acción de gracias; se debía enviar copias de las actas no sólo a los electos sino también a la cámara de diputados, donde la comisión de poderes, compuesta de elementos sorteados entre los diputados, se encargaba de aprobarlas (se elegía la mitad de ambas cámaras, como ya hemos dicho).

A partir de 1839, entonces, las leyes electorales sustrajeron el acto conclusivo y decisivo a los colegios electorales de provincia, organismos omnipotentes en el ámbito local, al establecer explícitamente que ellos no podían dictaminar la validez o invalidez de los procedimientos electorales o las cualidades personales de los diputados, tarea que le correspondía a las cámaras.[305] La introducción de esta norma, tendiente en realidad a evitar la interferencia de otros poderes en las elecciones, en primer lugar del poder ejecutivo, fue luego duramente criticada; las cámaras abusaban de dicha norma, porque gracias a que cada dos años se elegía sólo la mitad de ellas, según Basadre «tomaron la costumbre de incorporar a los partidarios de la mayoría dominante, así como la de descartar a los adversarios». Esta afirmación simplifica demasiado

sobre todo en los ambientes de Lima y de la costa norte. Al respecto cf. BASADRE 1970, tomo III, cap. XVIII.

[304] A propósito de los procedimientos para la elección del presidente, cf. por ejemplo los arts. 70-76 de la Constitución de 1834.

[305] Cf. el art. 53 de la ley electoral de 1839, y el art. 54 de la de 1849. La norma sería confirmada por la Constitución de 1860, cuyo art. 85 disponía que las cámaras legislativas eran las únicas competentes en materia de validez o anulación de las elecciones y de la posesión de requisitos por parte de los electos. Especificaba además que en las actas redactadas por los colegios electorales de provincia se podía señalar, a petición de uno o más electores parroquiales, cualquier circunstancia considerada digna de mención.

las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, que a menudo eran muy conflictivas, y transmite la imagen de un gobierno que siempre podía controlar los resultados de las elecciones.[206]

Volveremos más detenidamente a esta cuestión. Por el momento cabe notar que la crítica a las «infinitas miserias de las calificaciones» (MANZANILLA 1903: XIX) emergió especialmente después de aparecer en la escena peruana el fenómeno de las dualidades, un «producto indígena y exclusivo del Perú», como lo definiría algunos años más tarde un diputado.[207]

Se trataba de un conjunto de prácticas, del todo ilegales, en virtud de las cuales en las fases iniciales, y a veces también en las finales, el proceso electoral se desdoblaba, dando origen a dos o más procesos paralelos y a dos o más electos para un mismo escaño parlamentario; cada uno de ellos se presentaba luego a la respectiva cámara y la decisión final la tomaba la comisión de poderes. Antes de 1860 el fenómeno debió de ser aún poco frecuente, o poco divulgado, por lo menos a juzgar por el tono de sorpresa con que el 12 de junio de 1855 se señalaba en las páginas de *El Heraldo de Lima* la presencia en el Congreso de diputados elegidos en procesos duales, definidos por el anónimo cronista, entre broma y escándalo, como «mellizos».[208]

Ensayos de sufragio universal y directo

Las elecciones de 1855 fueron excepcionales, no tanto por la presencia de diputados «duales», sino porque por vez primera se votó mediante sufragio universal y directo. Las nuevas normas estaban contenidas en un decreto promulgado en febrero de aquel año por

[206] BASADRE 1980b: 31. Algunas consideraciones parecidas sobre las relaciones entre el ejecutivo y el Congreso en la segunda mitad del siglo propone U. Mücke, según el cual «no party and no president had the capacity to impose their decisions in congress», cf. MÜCKE 2001: 337.

[207] Cf. Congreso Ordinario de 1891, *Diarios de los Debates de la Cámara de Diputados*, Lima, s/e, 1891, p. 520.

[208] *El Heraldo de Lima*, 12.6.1855, p. 2. Se trataba de una hoja de inspiración liberal, entre cuyos redactores aparecían personajes del calibre de Toribio Pacheco, de quien se publicaron en 1854 las *Cuestiones constitucionales*, y Luciano Benjamín Cisneros, ambos (junto al futuro presidente Manuel Pardo) redactores de la *Revista de Lima*, órgano de la *intellighenzia* liberal-moderada, culta y progresista, de la capital; la «Revista» se publicó entre 1859 y 1861, precisamente en el período en que se elaboraron la Constitución de 1860 y la nueva ley electoral.

el gobierno provisorio (el «gobierno de la moralidad») presidido por Ramón Castilla, del que formaban parte exponentes destacados del liberalismo, como Domingo Elías, Pedro Gálvez y Manuel Toribio Ureta.

La nueva ampliación del derecho a voto y la introducción del sufragio directo parecían una recompensa por la amplia y extendida participación popular en la sublevación que acababa de derrocar al presidente José Rufino Echenique; pero al mismo tiempo representaban la culminación de una de las estaciones más intensas del liberalismo peruano. En la explosión «jacobina» del bienio 1855-1857, muy pronto controlada y moderada por el compromiso de 1860, confluyeron dos procesos que se habían puesto en marcha a comienzos de los años cuarenta.

Por un lado los crecientes recursos fiscales generados por la entrada en escena del «factor guano» permitieron financiar una burocracia civil y militar capaz de extender y reforzar la presencia del Estado en el territorio, favoreciendo por otro lado, a través de distintos mecanismos,[209] la formación de una nueva élite concentrada fundamentalmente en Lima y la región costera, vinculada a interlocutores financieros y comerciales extranjeros y consciente de la necesidad de modernizar la sociedad y la economía y de estabilizar las instituciones a fin de fomentar el crecimiento económico.

A partir de la primera presidencia de Ramón Castilla (1845-1851), el «Caudillo nacional» al que Basadre atribuye el mérito de haber inaugurado el período del «apaciguamento nacional»,[210] se abrió entonces una fase de reformas, que prosiguió luego en la primera parte del gobierno de su sucesor, José Rufino Echenique. La transmisión pacífica del mando y el apoyo otorgado al nuevo presidente por su antecesor fueron interpretados por la comunidad financiera y comercial internacional como una demostración

[209] Me refiero en primer lugar a la consolidación de la deuda interna, pero también a la indemnización a los propietarios de esclavos liberados y a las subvenciones estatales a la utilización de los *coolies* chinos que sustituyeron a los esclavos en las plantaciones costeras de caña de azúcar y en las islas de guano.

[210] Este es el título de los cuatro capítulos en Basadre 1970, tomo III, que se refieren a los años 1845-1851. En realidad las dinámicas que permitieron la «pax castillista» han sido poco estudiadas hasta ahora, como recuerda C. McEvoy, para la cual la progresiva pacificación se alcanzó gracias al dinero del guano y a un sistema de lealtades y compromisos políticos hasta ahora poco conocido; cf. McEvoy 1997: 33.

de la creciente estabilidad y credibilidad del país andino en la época del guano. En aquel período fueron promulgados los nuevos códigos civil y penal, que garantizaban la propiedad privada y la libertad de industria, se firmaron tratados comerciales con Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia y se suprimieron las elevadas tarifas aduaneras vigentes hasta ese momento. La Constitución de 1856 procedería luego a abolir los fueros (eclesiástico y militar) y una serie de otros privilegios corporativos, establecería la subordinación del ejército a la Constitución y a las leyes y la responsabilidad de los ministros y del Congreso en materia de empleo de los recursos fiscales.[211] Junto a Castilla emergía (pero a menudo en conflicto con él) una nueva generación, nacida o de cualquier forma educada después de la independencia y atenta a las sugestiones que venían de la nueva oleada revolucionaria europea, cuyos exponentes habían tenido su prueba de fuego ya en 1849 con ocasión del debate entre Herrera y Gálvez a propósito del sufragio de los indios analfabetos. Entre 1849 y 1851, en el contexto de la campaña electoral que llevaría a la presidencia a Echenique, apareció en escena una forma embrionaria de partido político, el Club Progresista, que apoyó a Domingo Elías, primer candidato civil en la historia republicana. Desde las páginas de su periódico *El Progreso* el club lanzó un programa que contemplaba entre otras cosas el sufragio directo.[212] En aquellos años, especialmente en Lima, la vida asociativa se fue enriqueciendo y articulando con la aparición de un buena cantidad de clubes sociales, patrióticos o recreativos, de asociaciones profesionales, de estudio y académicas, a través de las cuales la élite peruana comenzaba a tejer nuevos vínculos sociales y a elaborar de manera autónoma nuevas interpretaciones críticas de la vida pública.[213]

[211] Cf. al respecto Gootenberg 1997: 223-241.

[212] La personalidad y las múltiples actividades económicas y políticas de D. Elías aparecen descritas en P. Blanchard (1996: 157-176), que lo define como un ejemplo del «hombre de transición», precursor de una era de «modernización tradicionalista» que se desarrollaría plenamente a partir de la elección a presidente de Manuel Pardo (1872), líder y fundador del Partido Civil, del cual el Club Progresista de Elías constituyó uno de los núcleos centrales. La definición del período «civilista» como modernización tradicionalista es de F. de Trazegnies (1987: 105-112).

[213] Es lo que afirma C.A. Forment (1999: 213-214). Entre 1830 y 1845 surgieron en el Perú diez asociaciones de diferentes tipos (sobre todo de caridad y

En diciembre de 1854, Manuel Toribio Ureta firmó junto a Castilla el decreto de abolición de la esclavitud, inmediatamente sucesivo al del mes de julio del mismo año que había suprimido el tributo indígena. Eran medidas dictadas en parte por razones de conveniencia política, posibilitadas por el auge del comercio guanero (gracias al cual se pagaron las indemnizaciones a los propietarios de esclavos) y, por otro lado, de incierta aplicación. En realidad el tributo se siguió recaudando en las regiones del interior y se restablecería en 1866 bajo la forma de contribución personal sin connotaciones étnicas.[214] Más allá de las situaciones contingentes, se trataba de todos modos de medidas que asumían una gran relevancia y que reflejaban el clima político y cultural del país.

En vísperas de las elecciones de 1855 se publicó en la capital *El gobierno de la libertad*, del chileno Francisco Bilbao, quien era partidario del ejercicio directo del poder por parte de la asamblea popular que debería nombrar un tribunado vinculado al pueblo por un mandato imperativo. Aparecieron algunos diarios (*El Porvenir, La Actualidad, La Revolución*) tan efímeros como ardientemente democráticos, en los que se expresaba la juventud radical de la capital.

El gobierno de Echenique, iniciado en 1851 bajo los mejores auspicios, suscitó muy pronto un creciente descontento por su política internacional (débil frente a Ecuador y sobre todo ante Bolivia) y por su política interna; en este frente las críticas apuntaban a algunas medidas represivas, pero fundamentalmente a la consolidación de la deuda interna y su parcial conversión en deuda externa, con la que habría favorecido escandalosamente a un grupo relativamente reducido de personajes (comerciantes, lati-

beneficencia, pero también logias masónicas, compañías de bomberos, grupos católicos, organizaciones educativas, sindicatos de artesanos, clubes sociales, recreativos y atléticos, sociedades literarias, científicas y académicas, compañías de seguros, agencias de desarrollo rural, clubes electorales, etc.), otras 55 aparecieron entre 1846 y 1855, otras 146 entre 1856 y 1865, otras 371 entre 1866 y 1879. C. A. Forment proporciona datos muy detallados y un análisis más detenido de las distintas tipologías de asociaciones, clubes políticos y periódicos, en su reciente libro *Democracy in Latin America 1760-1900*... (2003), capítulos 6, 8, 10, 12, 14 y 16.

[214] Cf. Bonilla s/f: 20. El decreto de abolición de la esclavitud fue consecuencia de la promesa de Echenique de liberar a los esclavos que se integraran a sus tropas; las ganancias del guano sirvieron también para fomentar la importación de *coolies* chinos, que sustituyeron a los esclavos en las plantaciones de azúcar y en las islas de guano.

fundistas, funcionarios públicos y militares) vinculados con el presidente y con la élite de la capital.[215]

La revuelta iniciada en 1853 por Domingo Elías y apoyada por Castilla y una buena parte de los principales exponentes liberales, se extendió progresivamente en 1854 a todo el país. Como escribe Basadre (1929: 44), si las causas inmediatas de la rebelión eran evidentes, en el banquillo de los acusados se sentaba toda la vieja generación de burócratas y militares junto a un modo ya inadecuado de gobernar y entender el futuro del país.

En el clima de expectación y necesaria refundación que siguió a la victoriosa conclusión de la revuelta se promulga el decreto de 1855 que reglamenta la elección de diputados a la Convención nacional y que otorga el voto a todos los «varones mayores de 21 años que han nacido en el Perú, ó que estén domiciliados en él [...]» (art. 9). Quedaban excluidos de la inscripción en el registro cívico los sacerdotes y todos aquellos que, por estar impedidos físicamente o por «falta de probidad», fueran calificados como personas no dignas de confianza por las leyes y por el código (promulgado en julio de 1852). Pero quedaban marginados también —lo que demostraba la profundidad de la ruptura provocada por el reciente conflicto— los partidarios de Echenique condenados al exilio por los decretos del gobierno provisorio y los miembros del Congreso, del gobierno y del ejército que desde el 20 de marzo de 1851 al 5 de enero del año siguiente (o sea en el período en que el presidente depuesto había permanecido en su cargo) «no han servido de manera alguna á los pueblos en la causa de su moralidad y de sus derechos» (art. 11, inciso 1).[216]

[215] Según A. Quiroz (1987b: 76-77) se trataba en total de 2.028 personas, 126 de las cuales habrían acumulado 2/3 del valor de la deuda consolidada. Un estudio realizado en 1855 por una comisión nombrada por Castilla comprobó que aproximadamente la mitad de la deuda reconocida era «cuestionable» con relación a los requisitos fijados por las leyes en esta materia, promulgadas en 1847, 1848 y 1850 (cf. Basadre 1970: III, 172-175); el gobierno de Castilla no se negó en todo caso a pagar dicha parte de la deuda. Duramente criticada por Bonilla, según Quiroz y Gootenberg (1997: 223 ss.) esta operación perseguía en realidad el objetivo de crear una burguesía nacional de inspiración liberal que condujera al país por la ruta del progreso. De cualquier forma, la consolidación permitiría recuperar la credibilidad del país en el mercado financiero de Londres, del cual el Perú había quedado excluido desde la independencia (Klarén 2000: 164).

[216] Cf. *Decreto de 5 de Febrero de 1855. Reglamento de elecciones*, en Oviedo 1861: II, 41-42.

De la compilación del registro se encargaba una junta compuesta por el gobernador (cuya presencia no era indispensable), el juez de paz, el párroco y cuatro ciudadanos nombrados por los anteriores y elegidos entre los «propietarios territoriales ó jefes de algun establecimiento científico ó industrial»; a ellos les correspondía inscribir a los ciudadanos que se presentaran ante la junta cumpliendo con los requisitos mínimos y entregarles sus respectivos boletos.

En la mañana del 15 de abril de aquel año todas las personas con derecho a voto tendrían que reunirse en la plaza principal de la parroquia a la que pertenecían y, ante una mesa transitoria compuesta por el juez de paz y los cuatro ciudadanos que habían integrado la mesa del registro, deberían designar escribiendo sus nombres en una papeleta blanca a los siete miembros de la junta receptora de sufragios (un presidente, cuatro escrutadores, dos secretarios); se votaría ante esta junta para elegir a los diputados que la provincia a la que pertenecía la parroquia debía enviar a la Convención nacional: uno por cada 30 mil habitantes y fracción superior a 15 mil, y en todo caso uno por cada provincia.

Cabe destacar un aspecto de este primer acto electoral: podían votar para la junta receptora todos los ciudadanos habilitados que «están presentes en la plaza electoral» (art. 24); en el caso en que los concurrentes fueran muy numerosos, la votación podría proseguir al día siguiente hasta las cuatro de la tarde, hora en que el presidente de mesa tendría que dar por finalizadas las operaciones, realizar el escrutinio y proclamar a los elegidos. Estos procedimientos recuerdan el reglamento sanmartiniano de 1822 (al que se ha aludido antes), el cual atribuía relevantes poderes a una junta presidida por el alcalde y compuesta por «12 entre los primeros ciudadanos que se congreguen». El resultado era semejante: la junta receptora, cuya composición podía ser decisiva desde el punto de vista de la regularidad y los resultados de la votación y que de todos modos ejercía el poder de otorgar el derecho a voto a quienes se consideraran injustamente excluidos del registro cívico, era elegida por los presentes sin que la ley estableciera un número mínimo de votantes o un porcentaje mínimo respecto al total de los electores de la parroquia necesario para reconocer la validez de la elección.

De hecho se autorizaba lo que posteriormente sería definido como la «toma de las mesas», es decir la práctica, a menudo violenta, mediante la cual uno de los bandos contrapuestos «ocupaba» la plaza donde se desarrollaba la elección expulsando al bando opuesto y monopolizando la mesa definitiva, con lo que podía condicionar a su gusto todo el proceso electoral. En los años siguientes la toma de las mesas, junto a las dualidades, se convertiría en uno de los argumentos más utilizados por parlamentarios que criticaban las leyes electorales vigentes, atribuyendo la culpa de sus excesos a los adversarios y olvidando en el calor de la polémica que debían su propio escaño a procesos electorales igualmente viciados.

Lo que aquí se quiere poner de relieve es que la norma misma, con sus disposiciones y aún más con sus silencios, terminaba por tolerar tácitamente dichas prácticas, dando la impresión de que la ley confiaba la definición de un momento tan importante del proceso electoral al libre juego de los bandos opuestos, limitándose en realidad a garantizar que las consolidadas supremacías sociales se tradujeran en jerarquías políticas. Lo mismo se podría decir de la mucho más longeva ley electoral de 1861, la cual no establecería ni una duración mínima ni un número mínimo de votantes necesarios para convalidar la elección de la mesa definitiva, limitándose a disponer que, una vez instalada la mesa momentánea, «se procederá en el acto á elegir la mesa permanente».[217]

Pero por otro lado la ley era prolija y llena de minuciosas prescripciones en lo que se refería a la forma del «tabladillo» que se debía levantar en la plaza para los componentes de la mesa, la posición de las dos tablas a colocar en el tabladillo, el tamaño de la urna donde se depositarían, dobladas en cuatro, las papeletas blancas que el presidente entregaba a cada votante tras haber controlado su boleto y cotejado el número con el registro cívico, una copia del cual quedaba en su poder. Quien no sabía escribir podía dictar a uno de los escrutadores los nombres de las siete personas que quería elegir. Probablemente surgió la duda de posibles fraudes, porque una circular del 2 de abril de aquel año disponía que los analfabetos podían hacerse acompañar por una persona de su con-

[217] Art. 13 de la ley electoral de 1861, en *La Constitución del Perú. Leyes y resoluciones dictadas por los Congresos de 1868-1870- 1872- 1873*, cit., p. 291.

fianza que les leyera los nombres escritos por el miembro de la mesa, para estar seguros de que se trataba de los mismos que había dictado.[218] Es evidente que el secreto del voto, que la ley no mencionaba explícitamente, no se contaba entre las preocupaciones principales.

Elegida la junta receptora, al día siguiente debían comenzar las elecciones, precedidas por la asistencia en masa a la acostumbrada misa solemne. En este momento, quien se considerara injustamente despojado del derecho a voto podía presentarse ante la junta, la cual debía decidir «concienzuda y publicamente» si permitía votar al excluido. Tal como en la primera votación, también ahora los analfabetos podían votar a viva voz.

Después de un mínimo de ocho y un máximo de diez días (sólo si habían votado 4/5 de los inscritos y no antes del atardecer del tercer día, la votación podía darse por terminada anticipadamente) el presidente terminaba las operaciones y la junta efectuaba el escrutinio; se enviaban las actas a la capital de la provincia, donde el 15 de mayo se reuniría un jurado electoral, compuesto por al menos dos tercios de los presidentes de todas las juntas receptoras de sufragios de la provincia, la cual debería realizar el recuento definitivo y la proclamación de los electos, para dar paso al infaltable *Te Deum*. Como de costumbre, el jurado no podía pronunciarse con relación a la validez de las elecciones, cuyas actas definitivas se enviarían a Lima para que la misma Convención, una vez instalada, deliberara sobre la materia.

La ley electoral aprobada por la Convención en 1857, tras la promulgación de la nueva Constitución de 1856, mantenía muchos elementos en común con el reglamento de 1855, y sobre todo confirmaba el sufragio directo. Pero presentaba también algunas novedades dignas de nota. En primer lugar definía de manera más detallada, pero no mucho más selectiva, al ciudadano dotado de derechos políticos, el cual para poder votar debía saber leer y escribir o ser «jefe de taller» o poseer un bien raíz o encontrarse en retiro del ejército o de la armada (art. 2).[219]

[218] *Circular 2 de Abril de 1855. Sobre sufragio de las personas que no sepan leer*, en Oviedo 1861: II, 50-51.

[219] *Ley 6 de Febrero de 1857. Reglamento de elecciones*, en Oviedo 1861: II: 52.

Las nuevas normas plantearon algunas dudas a propósito del derecho a voto de los indígenas analfabetos, por lo que el alcalde del Cusco, Francisco Garmendia, pidió aclaraciones al gobierno mediante oficio fechado el 2 de junio de 1858. Las leyes y decretos de los primeros años después de la independencia —escribía el alcalde— reconocieron a los indios la propiedad de las tierras que poseían en las comunidades, que deberían repartirse entre ellos; en realidad esto no se había hecho y los indios seguían siendo simples usufructuarios de las tierras, sin poder venderlas o dejarlas en herencia; ya que la nueva ley disponía que para poder votar había que saber leer y escribir o gozar de una propiedad, ¿cómo se procedería con los indios analfabetos, que por supuesto no cumplían ni siquiera con los otros dos requisitos contemplados por la ley?

La cuestión fue sometida al parecer del fiscal de la nación, José Simeón Tejeda, el cual dictaminó el 2 de diciembre de 1858 que la ley del 31 de marzo de 1828 había reconocido sin duda alguna a los indígenas como propietarios de sus tierras; el hecho de que ésta no se hubiera aplicado no anulaba su validez, por lo tanto los indígenas analfabetos podían seguir votando, en cuanto propietarios. Sobre la base del parecer de Tejeda se dictó la resolución del 4 de febrero de 1859 que debía servir además como norma general en situaciones parecidas. Los indígenas de las comunidades y aldeas que explotaban todavía sus tierras de forma preferentemente comunitaria pudieron entonces seguir votando (BASADRE 1970: IV, 376-377).

En 1857 se confió a las municipalidades el encargo de compilar el registro cívico y se estableció asimismo que la mesa provisoria ante la cual se elegiría la mesa receptora que presidía el acto electoral debía estar compuesta por miembros de la municipalidad. Recordemos que la nueva Constitución había restablecido los municipios, abolidos por lo menos formalmente en 1839 por la Constitución de Huancayo; una específica ley del mismo año dictaminó que debían existir organismos municipales electivos en todas las capitales de distrito y en todo caso en cada núcleo que contara con más de mil habitantes; en el caso de las localidades más pequeñas, la municipalidad más cercana nombraría para ellas agentes municipales.[220] Otra ley de 1856 enumeraba detalladamente los 699 nú-

[220] *Ley 29 de Noviembre de 1856. Ley orgánica de Municipalidades*, en OVIEDO 1861: II, 409-423.

cleos donde había que instituir municipios;[221] cabe notar que precisamente durante aquel año habían sido ascendidos al rango de capital de distrito 175 pueblos, incluyéndolos automáticamente entre los que podían disponer de un organismo municipal prescindiendo del tamaño de su población.[222]

Habría que preguntarse si la multiplicación de los distritos y la amplia difusión de las municipalidades se debían únicamente a la fe liberal en las virtudes del autogobierno local, o también a la necesidad de reconocer la fuerza de los pueblos y premiar su decisiva contribución a la victoria sobre Echenique. Pero sobre esto volveremos más adelante.

Puesto que la ley reglamentaba distintos tipos de elecciones, de los miembros de las municipalidades y de las juntas departamentales, de los representantes en el Congreso y del presidente y vicepresidente de la República, elecciones que podían además coincidir cronológicamente, se decidió que en tales casos se usarían papeletas con números diferentes (una para las municipales, dos para los diputados departamentales, tres para el Congreso, cuatro para el presidente y vicepresidente) a depositar en otras tantas urnas, marcadas cada una de ellas con los respectivos números. No había elecciones de diputados y senadores, sino sólo de «representantes», ya que la Constitución (art. 56) disponía que una vez reunido el Congreso se sorteaba la mitad de los representantes que iban al senado y la otra mitad a la cámara de diputados. Sistema que suscitó no pocas críticas, porque no garantizaba una representación justa y tampoco la presencia de todos los grupos de poder local en el seno de una u otra cámara.

Ciertos aspectos eran similares a los contemplados por la ley de 1855, como los largos plazos de votación, la misa al comienzo de las elecciones parroquiales y el *Te Deum* final, tras la proclamación de los electos por parte del jurado electoral de provincia. Era también muy similar la detallada descripción de los objetos del tabladillo e incluso de los movimientos que debía efectuar el elector: acercarse al presidente de mesa por el lado derecho, mostrarle el boleto en el cual un escrutador debía trazar una línea después de

[221] *Ley 29 de Diciembre de 1856. Ley transitoria de Municipalidades*, en Oviedo 1861: II, 423-429.

[222] La lista de los 175 *Distritos que se legitimaron el año de 1856 en virtud de la ley dictada el 29 de diciembre de dicho año y sancionada en 2 de enero de 1857*,

cotejarlo con el registro, a fin de evitar que pudiese ser utilizado en otra mesa. Luego el presidente le entregaría una o más papeletas blancas, según de cuántas elecciones se tratase, que el votante compilaría apoyado en otra mesilla colocada a tres varas de distancia de la primera, a espaldas de los componentes de la mesa. Enseguida metería cada papeleta en la urna correspondiente, retirándose por la parte opuesta tras recoger su boleto. Era casi un guión de obra de teatro, cuya puesta en escena debió de haber sido más bien caótica, dado que las normas recién promulgadas y las tensiones políticas del momento aseguraron una copiosa participación.

Algunos documentos relativos a elecciones celebradas en los años en que permaneció vigente el sufragio directo permiten percibir más claramente el modo en que se desarrollaban. En la parroquia de Macari (provincia de Lampa, departamento de Puno) las elecciones de la Convención nacional comenzaron el 24 de abril de 1855. Las actas empiezan refiriendo el momento en que, una vez elegida la junta receptora de sufragios, los ciudadanos se dirigieron a la iglesia parroquial para asistir a misa.[223] La composición de la junta debe de haber provocado algunas dificultades, porque dos de los electos se habían negado a integrarse a ella, uno por enfermedad y el otro, el sacerdote doctor don Felipe Santiago Urquizo, porque estaba muy ocupado en una parroquia cercana que en aquel momento no contaba con asistencia espiritual. La ley no permitía por ningún motivo ausentarse de los deberes electorales, pero el presidente de mesa, de acuerdo con los demás miembros, decidió aceptar las justificaciones aducidas, pues todos conocían el grave estado de salud del primero y los compromisos pastorales del segundo.

Finalizada la misa, el personal de la mesa ocupó su lugar en el tabladillo y dio comienzo a las operaciones de voto: el presidente recordó que se votaba para elegir dos diputados propietarios y el suplente que le correspondía a la provincia, según la ley de 1855 (art. 33),[224] cuyos nombres había que escribir en una sola papeleta;

por la que se señalaron los distritos de la República que debían tener municipalidades, está en República del Perú. Dirección de Estadística, *Demarcación política del Perú*, cit., pp. 263-264.

[223] ACP, 1855.56.57, leg. 3, *Actas de elecciones de Diputados por Arequipa, Ayacucho, Cuzco, Huancavelica, Moquegua, Puno*.

[224] Conforme a dicho artículo se elegía un diputado por cada 30 mil habitantes, o fracción superior a 15 mil, y en todo caso uno por cada provincia. La ley

manifestó además que los analfabetos podían votar «verbalmente», según lo contemplado por la ley y por la circular posterior. Desde aquel momento en adelante las actas no son más que una larga lista de nombres, escritos de manera cada vez más sumaria y aproximativa; como se podía prever tratándose de una parroquia andina de la provincia de Puno, muchos son apellidos indígenas. Por ejemplo en Quilcato, viceparroquia de Pararca (provincia de Parinacochas, departamento de Ayacucho) encontramos en la mesa de las elecciones celebradas en diciembre de 1859, presidida por un tal Mariano Vizcardo, a un secretario que se llamaba Mariano Vizcaya y al escrutador Miguel Sapayalli, ambos indígenas.[225]

En Macari se realizaba al final de cada jornada un escrutinio parcial y los resultados se leían a viva voz. Dadas la complejidad de las operaciones y la gran cantidad de ciudadanos habilitados para votar, a los que la ley permitía presentarse incluso varios días después de la convocación inicial, las votaciones eran necesariamente largas, y en efecto se prolongaron hasta el 1 de mayo. Cuando hubieron votado 637 ciudadanos, equivalente a más de los cuatro quintos del total de los inscritos en el registro cívico, el presidente dio por terminadas las operaciones de voto. Las actas no especifican cuántas eran en total las personas con derecho a voto, pero es fácil deducir que debían de ser algo menos de 795, dado que los 637 votantes eran más de los cuatro quintos. No sabemos con cuántos habitantes contaba la parroquia en ese momento, pero se sabe que en 1876 el distrito de Macari tenía 4.500 habitantes, 2.473 de los cuales eran varones.[226] Cotejando los datos de los vo-

electoral de 1855 (art. 34) disponía que por cada dos diputados propietarios se eligieran dos suplentes, y las que pudieran elegir sólo un diputado elegían de todas formas un suplente; a ellos les correspondía sustituir al «propietario» que no podía participar en las sesiones del Congreso, que en general duraban tres meses. Había normas parecidas en todas las constituciones y/o leyes electorales precedentes. No se elegía nunca en el cargo de suplente a quien hubiese obtenido la mayor cantidad de votos después del electo, sino a un candidato expresamente destinado a desempeñar ese papel.

[225] ACP, 1860 y 1861, leg. 1, *Actas de elecciones*, exp. 1, *Provincias de Apurímac, Ayacucho y Cuzco: Copia del Registro Cívico correspondiente a la viceparroquia de Quilcato que la Municipalidad dirije a la mesa receptora conforme á la ley* (incluido en las Actas de las elecciones que se celebran del 14 al 16 de diciembre de 1859, de donde saco lo dicho en el texto a propósito de la composición de la mesa receptora de sufragios).

[226] Cf. *Resumen del Censo general de habitantes del Perú hecho en 1876*, cit., p. 116.

tantes de 1855 con los del censo de 1876 y suponiendo que el territorio de la parroquia correspondía exactamente al del distrito y calculando además que los varones mayores de 21 años eran aproximadamente la mitad del total, podemos deducir que los inscritos de 1855 representaban aproximadamente el 64% de los varones adultos.

En Huancarqui, parroquia de la provincia de Castilla, departamento de Arequipa, las votaciones empezaron el 17 de abril de 1855 y terminaron el día 28, cuando habían votado 530 ciudadanos, pero las actas (también aquí se trataba de una larga lista de nombres, muchos aparentemente indígenas) no dicen nada a propósito del número total de inscritos. Dado que se votó durante los doce días permitidos, no podemos deducir si habían votado por lo menos cuatro quintos de los electores, ni calcular la posible relación entre habitantes, inscritos y votantes.[227]

Se volvió a votar entre finales de 1859 y el mes de enero de 1860, esta vez sobre la base de la ley de 1857, para elegir un nuevo Congreso. Tras la promulgación de la Constitución de 1856, que había suscitado críticas de distintos sectores y especialmente del clero y el ejército, las posiciones de Castilla y de los liberales se habían ido distanciando, mientras en el frente conservador ganaba cada vez más terreno Bartolomé Herrera, quien había sido nombrado obispo de Arequipa. Después de la violenta conclusión de las actividades de la Convención nacional, clausurada por un cuartelazo cuando ya sesionaba desde hacía más de dos años, la situación política se estaba volviendo cada vez más tensa, complicada además por las revueltas de Ayacucho y Arequipa y los nuevos conflictos fronterizos con Ecuador y Bolivia.

Anteriormente el Congreso, elegido en 1858, había proclamado a Castilla presidente de la República, pero no consiguió implementar la reforma de la Constitución y terminó enfrentándose duramente con el presidente, amenazando incluso declarar vacante la presidencia. Aprovechando una maniobra inconstitucional del Congreso que, clausuradas las sesiones en mayo de 1859, se autoconvocó para el 28 de julio sin respetar la norma que otorgaba al presidente la facultad de convocar a las cámaras, éste lo

[227] ACP, 1855.56.57, leg. 3, *Actas de Elecciones de Diputados por Arequipa, Ayacucho, Cuzco, Huancavelica, Moquegua, Puno.*

clausuró y convocó a nuevas elecciones. Se estableció luego que en el momento de la votación los presidentes de mesa deberían consultar a los electores sobre si otorgaban a sus representantes las más amplias facultades para proceder inmediatamente a la reforma de la Constitución, antes del sorteo que los destinaría a las dos cámaras, de diputados y de senadores.[228]

El resultado fue muy explícito al respecto. Las elecciones de 1860 contaron con una participación popular al parecer multitudinaria: según los datos hechos públicos en el curso de la tercera sesión del Congreso, el 31 de julio de 1860, votaron en total 707.955 ciudadanos (la casi totalidad de los varones mayores de 20 años, que en 1876 serían 782.014), y 520.979 de ellos otorgaron a sus representantes el poder de proceder a la reforma de la Constitución.[229]

Por ejemplo en Pulla, un pueblo de la provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho, votaron 441 de los 471 ciudadanos inscritos en el registro cívico y todos ellos, al ser requeridos individualmente por el presidente de mesa, aprobaron la reforma de la Constitución a fin de disponer lo más «conveniente al bien del país». Así por lo menos afirman las actas, que comienzan anotando diligentemente junto al nombre de cada votante el número de su certificado electoral; a medida que aumentan las páginas y los nombres (obviamente muchos son indios) los números van desapareciendo o reaparecen a veces sólo al comienzo de cada jornada de votaciones, para luego desaparecer nuevamente.[230] Tampoco en esta ocasión disponemos de datos sobre el tamaño de la población, pero el hecho de que en 1876 Pulla contase con 1.175 habitantes, 552 de los cuales eran varones, lleva a pensar que en 1860 el electorado del pueblo fue de alguna manera... sobrealzado (!).

Y no es el único caso. En la provincia de Quispicanchis (departamento del Cusco), que según los datos de 1876 tenía 20.371 habitantes, de los cuales 10.239 varones, las actas del jurado pro-

[228] El análisis de esta compleja cuestión aparece en Basadre 1970: iv, cap. i, 189-204.

[229] *Diario de los Debates, 1860. Congreso*, Lima, s/e, s/f [c. 1860], p. 13. Los datos por clase de edad, relativos a los habitantes, conforme al censo de 1876, aparecen en *Censo General de la República del Perú formado en 1876*, Lima, Imprenta del Teatro, 1878, tomo i, *Departamento de Ancachs y Amazonas*, pp. 25-48; cf. además Díaz 1974: 30.

[230] ACP, 1860 y 1861, leg. 1, *Actas de elecciones*, exp. 1, *Provincias de Aparimac, Ayacucho y Cuzco*.

vincial contaron un total de 11.890 votos. En la provincia de Cangallo (departamento de Ayacucho) los sufragios fueron 22.487, más que toda la población masculina y femenina de 1876. En este caso las actas incluyen otras informaciones: puesto que los sufragios aparecen enumerados distrito por distrito, es posible constatar que entre 1860 y 1876 el territorio de la provincia no experimentó ningún cambio y, por lo tanto, el cotejo entre la población de 1876 y los votantes de 1860 tiene una cierta validez.

¿Se trataba de un error o de un... exceso de entusiasmo? En realidad se escondía detrás de ello un preciso cálculo político, como se comprueba al seguir leyendo las actas. Según la ley, la provincia de Cangallo podía elegir un solo representante, pero en aquella ocasión el jurado electoral terminó proclamando a dos electos (y sus dos suplentes), afirmando que en realidad la provincia contaba con una población superior a otras a las que se permitía elegir dos. No se especifica el número de habitantes, pero si los votantes eran más de 22 mil, ¿cómo dudar de que la población total superaba las 30 mil unidades y de que por lo tanto la provincia tenía todo el derecho a obtener una representación más consistente en el Congreso? En virtud de las altas facultades que —como dicen las mismas actas— los habitantes de la provincia habían otorgado a la asamblea legislativa para que procediera a la reorganización del país, el jurado le recomendaba que tuviera en cuenta no sólo al diputado «legal» don Andrés Trujillo sino también al segundo electo don Manuel Olano.

Cangallo no fue un caso aislado, ya que también los jurados electorales de las provincias de Canchis, Trujillo, Chancay y de la misma Lima proclamaron un diputado más de los que les asignaba la ley (Basadre 1970: IV, 205). Los sorprendentes datos totales de los votantes de 1860 no dejaron de provocar alarma entre los miembros del Congreso, quienes, sin embargo, decidieron de todas formas declararlos válidos, considerando la emergencia del momento y el riesgo de deslegitimación del conjunto de la asamblea. A fin de evitar que pudieran repetirse fenómenos de este tipo, la mayoría del Congreso se apresuró a modificar el sistema electoral. Si bien los tiempos y equilibrios políticos no estaban maduros como para proceder a restringir el sufragio, que la Constitución de 1860 definía aún en términos amplios e incluyentes, la nueva ley electoral

promulgada en 1861 marcó un rápido retorno al sufragio indirecto sobre una base parroquial y provincial. Aunque se lo juzgaba teóricamente imperfecto, implicaba de todas formas menos peligros.

Las actas de las elecciones de Cangallo sugieren otras consideraciones. Por un lado ellas reflejan la centralidad del factor población, cuya falta de control por parte del estado hacía que la composición, origen y tamaño del cuerpo legislativo fueran fluctuantes, móviles y a fin de cuentas incontrolables. Por otro lado, sugieren que las elecciones no eran consideradas y practicadas únicamente como el mecanismo, más o menos complejo, mediante el cual los ciudadanos designaban a sus representantes. En vez de ser simplemente una descripción de las operaciones electorales, las actas del jurado de Cangallo se convertían de hecho en una especie de requerimiento, mediante el cual a cambio de los poderes que se le concedían se pedía al cuerpo legislativo que reconociera el peso que aquella provincia (como Canchis, Trujillo o Lima) se atribuía en el seno de un organismo cuyo carácter resultaba ambiguo: ¿era la representación «nacional» o la suma de los representantes de cada provincia?

En contraluz se perfilan problemas no resueltos y persistentes ambigüedades relativas a la idea misma de pueblo y nación, de la soberanía y de su delegación, del representante y de su relación con quienes lo eligen. Dobleces de las comunidades locales que se traslucen también en el lenguaje usado por el Congreso, que al momento de reconocer la validez de las elecciones de 1860 lo hace afirmando que «la mayoría de los pueblos del Perú han autorizado al actual Congreso para que reforme la Constitución», y al momento de promulgar el nuevo texto constitucional reiterará que actuaba en cuanto «autorizado por los pueblos».[211]

Caudillos y pueblos

Lo cierto es que las ambigüedades y reticencias sobre la colocación de la soberanía se reproducen en buena parte de las primeras constituciones peruanas. El texto promulgado en 1823 repite literal-

[211] *Diario de los debates. 1860. Congreso*, cit., p. 13, y en lo que respecta a la constitución de 1860, *La Constitución del Perú. Leyes y resoluciones dictadas por los Congresos de 1868-1870-1872-1873*, cit., p. 5. El subrayado es mío.

mente la fórmula gaditana, reiterando también el contestado adverbio y afirmando por lo tanto que la soberanía «reside *esencialmente* en la nación»[232] (definida como el conjunto de las provincias reunidas en un solo cuerpo, fórmula sobre cuyas posibles implicaciones ya nos hemos detenido antes), y que su ejercicio corresponde a los magistrados en los que la nación misma «ha delegado sus poderes» (art. 3). La Constitución bolivariana de 1826 introduce, a su vez, una primera crucial distinción entre la República y su territorio, que comprendía los departamentos existentes en ese momento, pero no da una definición de la nación, afirmando en cambio que el gobierno del Perú era «popular representativo», que la soberanía «emana del pueblo» y que su ejercicio residía en los poderes establecidos por la Constitución.

En este modelo se inspiraron en parte las siguientes constituciones peruanas (de 1828, 1834 y 1839), las cuales, sin embargo, intentaron fijar una definición de la nación, esta vez como asociación política de los peruanos, o de los ciudadanos peruanos, suprimiendo en cambio toda referencia al pueblo, término demasiado ambiguo y carente de aquella «abstracción» que permitiera «imaginarlo» como un todo unitario. Tomaron de Bolívar la fórmula relativa a la forma de gobierno adoptada por la nación peruana («popular, representativo, consolidado en la unidad»), la cual delega el ejercicio de la soberanía a los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial (1828, art. 8, 1834, art. 8).[233] En el texto de 1839 desaparece incluso la idea de los poderes delegados, y permanece únicamente la fórmula según la cual el ejercicio de la soberanía reside en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial (art. 13).

Lo que estaba ausente de estas constituciones, respecto al texto gaditano, a su modelo francés de 1791 y a la Constitución de 1823, era un artículo que declarara explícitamente dónde se situaba la soberanía. En 1830 fue promulgada la primera Constitución de la República de Ecuador, recién separada definitivamente de Colombia tras el fracaso del proyecto grancolombiano de Bolívar. También ella se remite al modelo bolivariano y no incluye una referencia explícita a la titularidad de la soberanía; ausencia que,

[232] El subrayado es mío.

[233] Referencia a los arts. 7 y 8 de las constituciones de 1828 y de 1834; el texto de 1839 (art. 12) añade entre las características del gobierno la de ser «responsable y alternativo».

como se ha dicho a menudo, se explica por su inutilidad, en cuanto ya estaba todo implícito en el artículo relativo a la forma de gobierno «popular, representativo, alternativo y responsable». Detrás de este silencio, sin embargo, se ocultaba un conflicto nada formal. En realidad —explica Morelli— los diputados de Quito hubieran deseado declarar que la soberanía residía esencialmente en la nación, o en el pueblo, pero ello habría significado, remitiéndose al debate gaditano y al origen francés de aquel adverbio, situarla en el centro, es decir en el Congreso (MORELLI 2001: 369-370).

Se oponían a esta solución los representantes de Guayaquil y Cuenca, que la interpretaban como un reconocimiento indirecto de la supremacía de la capital y como una delegación del ejercicio de la soberanía en los representantes reunidos en el Congreso. Ello se oponía a la idea de la soberanía «radical» del pueblo, reivindicada por el diputado Olmedo, que en cambio remitía a una concepción de la soberanía físicamente distribuida entre los cuerpos territoriales, entendidos como organismos autónomos y anteriores al Estado que negociaban puntualmente su adhesión al pacto general. En práctica se estaba reproduciendo a escala regional el conflicto entre los liberales españoles y los diputados americanos en el seno de las cortes gaditanas. Si por una parte para los representantes de Quito el Congreso debía ser la esencia de la nación, definición que ellos asumían porque la interpretaban como un reconocimiento de la centralidad de la antigua capital colonial, más bien que por convicciones doctrinarias, por la otra según los de Guayaquil el Congreso era poco más que la reunión de los representantes diplomáticos de cuerpos territoriales diferentes.

En el Perú, sólo con la Constitución de 1856 (y con la de 1860) se volvería a una fórmula más clara, en la cual la soberanía residía en la nación y su ejercicio correspondía a los funcionarios nombrados por la Constitución misma. Aunque nuevamente la ausencia de un adverbio dejaba abierta la cuestión de una explícita y permanente distinción entre titularidad y ejercicio de la soberanía. Cabe destacar otro elemento: inmediatamente después de estas fundamentales afirmaciones, el texto de 1856 (y luego el de 1860) declaraba en el artículo 5 que nadie podía arrogarse el título de soberano, so pena de cometer un delito de lesa patria.

En los textos precedentes habían aparecido referencias parecidas, incluso más detalladas. El de 1828 (art. 169) afirmaba que ningún individuo, grupo de individuos o corporaciones legales podían levantar peticiones en nombre del pueblo, «y ménos arrogarse el título de *Pueblo Soberano*» (las mayúsculas y cursivas están en el texto); disposiciones que en la Constitución de 1834 (art. 164) fueron mayormente explicitadas al afirmarse que el ciudadano podía presentar peticiones firmadas individualmente, mientras sólo a los cuerpos legales se permitía presentar peticiones colectivas relacionadas con asuntos de su competencia, y en todo caso «sin arrogarse el título de pueblo soberano». En 1828 los constituyentes habían dictaminado que las municipalidades no tenían carácter representativo, por ningún motivo podían participar o intervenir en cuestiones relativas al interés nacional o que fueran competencia de los tres poderes de la república. Sus peticiones a la autoridad, afirmaba el artículo 142, deberían «ceñirse exclusivamente á las necesidades domésticas de los pueblos».[234]

La fuente legislativa permite percibir la vitalidad de este variado universo de los pueblos, y pone en evidencia las persistentes ambigüedades a propósito de la naturaleza, meramente administrativa o bien representativa y por lo tanto política, de los organismos municipales, y de la concepción misma de los «pueblos», vistos aún como corporaciones, organismos reconocidos jurídicamente y dotados de específicos derechos. ¿En cuáles situaciones y con qué objetivos las comunidades locales con sus municipios se declaraban soberanas? Sería interesante al respecto retomar las consideraciones anteriores a propósito de la búsqueda por parte de los caudillos de la legitimación de las comunidades locales y analizar el lenguaje empleado junto con los conceptos expresados por éstas a la hora de otorgar o quitar el apoyo a un presidente o al caudillo de turno. Ello permitirá clarificar, por lo menos en parte, las dinámicas que se desarrollaban entre unos y otros, y al mismo tiempo comprender qué concepciones de la soberanía, de su titularidad, de su ejercicio y de su delegación utilizaban en tales circunstancias los pueblos.

[234] La ley de municipalidades de 1828 (art. 20, 16) disponía nuevamente que dichos organismos no debían mezclarse con cuestiones que tenían que ver con las juntas departamentales o con el poder ejecutivo (cf. Oviedo 1861: II, 373).

En los primeros meses de 1854 *El Republicano* de Arequipa publicó algunas actas, unas proclamas escritas por ciudadanos de núcleos urbanos de variada importancia con el objetivo de manifestar su apoyo a la revuelta contra el presidente Echenique, que había comenzado en Ica y Arequipa y que era encabezada ahora por el ex presidente Ramón Castilla.

Las proclamas venían de las regiones meridionales del país, de ciudades como Cusco y Puno, capitales de sus respectivas provincias y departamentos; de villas como Caravelí (capital de la provincia de Camaná, departamento de Arequipa), Sicuani (capital de la provincia de Canchis, departamento de Cusco), Junín (capital de la provincia y departamento del mismo nombre); de pueblos como Vilca-Apasa (capital de la provincia de Azángaro, departamento de Puno), Coporaque (capital de la provincia de Canas, departamento de Cusco), Paucartambo (capital de la provincia del mismo nombre en el departamento de Cusco), Crucero (capital de la provincia de Carabaya, departamento de Puno); de simples pueblos capitales de sus distritos, como eran en aquella época Ocaña y Aplao (en el departamento de Arequipa) y Otocca (departamento de Ayacucho). Un editorial publicado en agosto anunciaba que 57 de las 65 provincias que componían el territorio peruano se habían pronunciado a favor de Castilla; de dos provincias (Chachapoyas y Maynas) no había noticias oficiales, mientras debían aún pronunciarse Trujillo, Lambayeque, Huarochirí, Yauyos y también el Callao y Lima, donde la presencia de tropas fieles a Echenique y el reinado de la corrupción y la represión impedían expresarse libremente. El articulista terminaba preguntándose si a esa altura el gobierno de Echenique podía considerarse legítimo.[233]

El contenido de todas las actas es análogo. El documento comienza con la descripción de una asamblea, que en realidad no era otra cosa que un cabildo abierto, celebrada generalmente en la casa del cabildo, en la iglesia principal, en la sede de la subprefectura o en la casa del juez de paz, en todo caso en un sitio definido «lugar

[233] «Legitimidad de Echenique», en *El Republicano*, Arequipa, 12.8.1854, p. 3. Arequipa estaría representada en la Convención nacional por personajes de gran importancia, todos ellos declaradamente liberales, como José Simeón Tejeda, Manuel Toribio Ureta, Juan Gualberto Valdivia; a propósito del liberalismo arequipeño y de la acentuada vivacidad de la ciudad, no por casualidad definida «caudillo colectivo», cf. Chambers 1999: 231-239.

de costumbre», donde se reunían habitualmente los ciudadanos, también en ocasión de las elecciones. La reunión estaba presidida en todas partes por los procuradores y jueces de paz, a pesar de que ya en diciembre de 1853 se hubiera promulgado la ley que reintroducía las municipalidades,[236] abolidas por la Constitución de Huancayo de 1839; a causa de la rebelión en acto, la ley no había sido aplicada aún, de modo que en aquel momento los procuradores y jueces de paz eran las únicas autoridades electivas de que disponían los núcleos urbanos. De todas formas, ellos poseían las facultades legales, y las ejercían de hecho, para representar a la comunidad en el exterior y administrar justicia en el interior; los síndicos procuradores, aunque sus competencias legales se limitaban al campo administrativo,[237] en la práctica debían de ser considerados como los antiguos procuradores de las ciudades, encargados de defender y representar los intereses de la comunidad.[238]

Las autoridades electivas comparecían acompañadas en algunos casos por el gobernador, el párroco y el juez de primera instancia en los núcleos principales, o bien por oficiales del ejército (del cuerpo reclutado por Castilla o de tropas del ejército regular que le daban su apoyo) y sobre todo por la Guardia nacional, cuyos oficiales eran elegidos por sus comunidades, y que al menos durante el período de servicio activo gozaban de fuero militar y constituían de hecho el brazo armado de los pueblos.[239]

[236] La ley del 9.12.1853 no entrará nunca en vigor, superada por la actividad de la Convención nacional de 1856 y las normas (constitución y leyes complementarias) que ella promulgó.

[237] *Ley 29 de Noviembre de 1839. Determinando las atribuciones de los Síndicos procuradores*, en Oviedo 1861: II, 388-389.

[238] En todo caso en Junín el acta señala la presencia de «individuos del cabildo» y entre los firmantes aparecen, además del procurador y el juez, dos indígenas, Ventura Yaura y J. de la Cruz Yapia, definidos «alcaldes». Cf. «Noticias del Norte. Junín. Acta», en *El Republicano*, Arequipa, 1.3.1854, p. 2.

[239] La normativa más reciente en materia de organización de los cuerpos de la guardia nacional, que actuaban en el ámbito provincial, era el *Decreto 10 de Noviembre de 1845. Sobre organización de la guardia nacional* (en Oviedo 1865: XIII, 300-301), en el que se hace referencia a los «ciudadanos elegidos como jefes y oficiales» (art. 5) pero que, sin embargo, no dice nada sobre las modalidades que deberían adoptar dichas elecciones; respecto al fuero, el *Decreto 23 de Junio de 1842. Ordenando que quede derogado el decreto de 15 de Enero de 1841 sobre fuero de la guardia nacional* (Oviedo 1865: XIII, 299), limitaba su goce a «los que se hallan en actual servicio en clase de acuartelados».

Todos los presentes en la asamblea, definidos como ciudadanos o más a menudo como vecinos, vecinos notables, respetables padres de familia, firmaron los documentos aparecidos en el periódico, de modo que es posible identificar también a algunos indígenas, más numerosos en Puno, Junín, Coporaque, Paucartambo, Otocca; en Vilca-Apasa, capital de la provincia de Azángaro, destaca la firma de José Domingo Choquehuanca, a quien nos hemos referido antes.[240]

Las actas comienzan por desconocer el poder de Echenique, moralmente imposibilitado de ocupar el cargo presidencial, en cuanto se le imputaba una serie de graves faltas. A pesar de su dudosa nacionalidad (se murmuraba que era nativo de Bolivia),[241] había mostrado una gran codicia por el oro del Perú, utilizado no para fomentar la felicidad de los pueblos y defender el honor y los derechos de la patria, sino para enriquecerse a sí mismo y a sus favoritos;[242] había planeado el «depravado» proyecto de «monarquizar» el país y de perpetuarse en el mando; había destruido la credibilidad de la Constitución y de las leyes fundamentales de la República al declararlo el Congreso irresponsable; había «prostituido» sin pudor a los representantes de la nación y a sus magistrados para convertirse en árbitro de sus deliberaciones y sentencias, llegando a hacerles dictar la infame «ley de represión»,[243] que afectaba gravemente la libertad de los ciudadanos; había pretendido «apoderarse» también del pensamiento, condenando al exilio a eminentes opositores políticos y suprimiendo la libertad de prensa; había permitido que se humillara impunemente a la República, conduciéndola al borde de la guerra con Bolivia sin atreverse luego a declararla a pesar de la opinión favorable de los pueblos, y encima tolerando que tropas bolivianas pisotearan el «suelo sa-

[240] Al respecto, cf. la nota 199 de este capítulo.

[241] Afirma Basadre (1970: III, 291) que ya durante la campaña electoral se habían planteado dudas sobre la nacionalidad de Echenique; en realidad nació en Puno, pero según un certificado de bautismo falso resultaba nacido en Tarata de Larecaja, Bolivia.

[242] Se refería en particular a la consolidación de la deuda externa y a la conversión de la deuda interna en externa; Echenique fue acusado de llevar a cabo estas operaciones favoreciendo escandalosamente a determinadas personas con que mantenía vínculos políticos y/o económicos.

[243] Aprobada el 9.5.1851, permitía al ejecutivo trasladar a un ciudadano de un lado a otro del país sin explicitar los motivos de dicha medida.

grado» de los hijos de Puno.[244] En resumen, el presidente era culpable de ruindad, ingratitud y latrocinio, había abusado de la confianza de los pueblos y no había cumplido las promesas formuladas en su programa.[245]

Tras las acusaciones contra Echenique, se enunciaba solemnemente un principio: cuando el gobierno creado para satisfacer las necesidades de los pueblos no cumplía su deber y violaba expresamente el pacto social que había jurado respetar, se hacía indispensable que los pueblos en peligro intentaran salvar la patria por todos los medios. De modo que —escribían los ciudadanos de Puno— «roto el pacto social, pisoteada la constitución, infringidos los deberes que el gobierno tenía para con la nación, no le quedaba a esta otro partido para salvarse, que el de reasumir su soberanía, hacer uso de sus originarios derechos y oponer su poderosa voluntad a las criminales miras de los que traicionándola, habían jurado su exterminio y principiado a consumarlo». Conceptos parecidos se expresaban en la proclama de Crucero, donde se ponía el acento en que los departamentos libres, dadas las circunstancias extraordinarias y en razón del hecho de que constituían la mayoría, tenían el deber, también en nombre de las regiones ocupadas, de ejercer el derecho que «esencial y originariamente tiene toda sociedad para atender a su conservacion política, y designar el magistrado que en este sentido la rija y represente».[246]

[244] El conflicto con Bolivia era antiguo, se remontaba por lo menos a 1847 y tenía que ver sobre todo con el hecho de que el gobierno de aquel país acuñaba moneda «feble», es decir, de peso y aleación inferior a la legal, moneda que invadía el mercado peruano provocando una serie de perjuicios económicos, desde la inflación de los precios a la progresiva desaparición de la moneda «buena». A la expulsión del personal consular de Potosí siguieron el envío el 6.5.1853 de un ultimátum (que Bolivia ignoró, aprovechando las dificultades por la que atravesaba el Perú en muchos frentes diplomáticos con Ecuador, Nueva Granada y Venezuela, y también con Brasil, Estados Unidos, Gran Bretaña y el Estado Pontificio; cf. Basadre 1970: III, 332-333), y luego, el 16.8 del mismo año, la autorización del Congreso a Echenique a declarar la guerra a Bolivia, tras las actas favorables de 53 de las 64 provincias (sobre Echenique cf. Basadre 1970: III, 278-295 y vol. IV, pp. 41-81).

[245] Cf. en particular las Actas de Vilca-Apasa (*El Republicano*, 26.2.1854, p. 1), Puno y Sicuani (*El Republicano*, 27.2.1854, p. 1 y 2), Cusco (*El Republicano*, 28.3.1854, p. 4) y Paucartambo (*El Republicano*, 17.5.1854, p. 3).

[246] El acta de Puno aparece en *El Republicano*, 1.3.1854; la de Crucero, fechada 15.4.1854, en *El Republicano*, 20.5.1854.

Los ciudadanos reunidos reconocían, por lo tanto, la autoridad de Castilla, que volvía a asumir el mando —afirmaban en Cusco— «por el único principio de lejitimidad reconocido en la Nacion cual es la voluntad de los pueblos», y apoyaban sus actos que tenían como objetivo salvar el honor de la patria. Todo ello, sin embargo, subrayaban en Caravelí, Vilca-Apasa, Junín, Coporaque, Crucero, era válido sólo provisoriamente, hasta cuando pacificado el país la nación pudiera proclamar «el principio de la reforma de sus instituciones por medio de la reunion de un Congreso general, en virtud del derecho inherente a la soberanía popular». Al nuevo acuerdo, firmado por Castilla y los pueblos, debía por lo tanto seguir la promulgación de una nueva norma, una Constitución que reorganizara el marco institucional en vistas de los objetivos indicados en el pacto.

Junto a Echenique se desconocía también (en Caravelí, Vilca-Apasa, Puno, Sicuani, Cusco, Paucartambo, Otocca, Coporaque) la autoridad de sus funcionarios, ya que el pueblo —se afirmaba— podía deponer al funcionario «que [...] no cumple con legalidad y buena fe los compromisos que ante el contrajo». Se pedía a dichas autoridades, que «emanan de la tirania», que se presentaran «ante la soberanía de que se ha investido este vecindario» y que presentaran su renuncia, devolviendo al pueblo —escribían en Vilca-Apasa— el completo ejercicio de la soberanía, en virtud del cual se procedería a nombrar en su lugar a personas que se ocuparan realmente de sus necesidades.[247] De esta manera y según se tratase de capitales de departamento, provincias o distritos, fueron nombrados nuevos prefectos, subprefectos y gobernadores.

Las actas de 1854 no constituyen un episodio excepcional, sino que representan una modalidad más bien frecuente utilizada por los pueblos para hacer escuchar su voz. En 1842, por ejemplo, la negativa a reconocer el poder del general Juan Crisóstomo Torrico, jefe de uno de los tantos gobiernos «efímeros y violentos» que se sucedieron en aquel año, fue manifestada en la villa de Sihuas, capital de la provincia de Conchucos, mediante una proclama escrita por los «padres de familia» reunidos con los jueces de paz, los síndicos procuradores y el gobernador del distrito.[248]

[247] *El Republicano*, 26.2.1854, p. 1 (Vilca-Apasa).

[248] *El Peruano*. Periódico oficial, 12.11.1842. Respecto a los gobiernos de 1842, cf. Basadre 1970: III, cap. XXXII, 7-32, titulado precisamente «Los gobiernos efímeros y violentos de 1842».

En 1865 la oposición al presidente Pezet, acusado de comportamiento vil durante la reciente guerra con España, se manifestó a través de una nueva oleada de «actas», muy parecidas a las precedentes, esta vez publicadas en las páginas de *El Peruano;* la de Vilca-Apasa afirmaba que aquel pueblo, en estado de «decepción social», tenía perfecto derecho a ejercer la soberanía que le correspondía, razón por la cual y a fin de defender las instituciones republicanas, «reasume la autoridad soberana que le es anexa, y fulmina un voto de censura» contra la «vandálica conducta» del presidente y de sus partidarios parlamentarios, los cuales al firmar con España un acuerdo que hiere el honor del pueblo peruano, se habían mostrado indignos del mandato confiado por el pueblo.[249]

El lenguaje utilizado y los conceptos expresados por estos pueblos, que a mediados del siglo XIX justificaban la oposición armada al gobierno legalmente constituido con la ruptura del pacto proclamando que reasumían la soberanía que a ellos pertenecía, evocan inevitablemente las proclamas de las juntas españolas y americanas a comienzos de la crisis de la monarquía. Los pueblos que en 1854 se declaraban soberanos constituyen el punto de llegada, el término último, de aquel proceso de «retroversión de la soberanía» que había comenzado tras los acontecimientos de Bayona y que el viraje de 1809 había propagado en los reinos y provincias americanas. La soberanía había llegado a ellos gracias al progresivo desmoronamiento de las jerarquías territoriales coloniales, proceso favorecido por la amplia difusión de las municipalidades gaditanas, aquellos ayuntamientos constitucionales que en tierras americanas, gracias también al vacío de poder creado por la crisis de la monarquía, se habían transformado en un eficaz instrumento de reconocimiento y consolidación de la autonomía reivindicada tenazmente por las comunidades locales de cualquier tamaño y composición étnica y social.

A mediados del siglo XIX ellas seguían, de hecho y de derecho, ejerciendo poderes que teóricamente pertenecían al Estado, cuya

[249] *El Peruano*. Periódico oficial, 7.12.1865. En el mismo número aparecen las proclamas de la provincia de Puno y las del pueblo de Aplao (capital de la provincia de Castilla, departamento de Arequipa), de los pueblos de Huancarqui y Uraca (distritos de la provincia de Castilla), del pueblo de Madrigal (provincia de Caylloma, departamento de Arequipa) y del pueblo de Huancané, capital de la provincia del mismo nombre en el departamento de Puno.

frágil estructura facilitaba la resistencia a aceptar algunos de los pilares del constitucionalismo liberal, es decir, la idea de la división de poderes y la atribución a las municipalidades de tareas administrativas y no políticas. Desde luego el problema no afectaba exclusivamente al Perú. En un artículo titulado «Municipalidades», publicado en septiembre de 1826 en la *Gaceta de Colombia*, de Bogotá, se afirmaba que se estaban cosechando los frutos amargos de la tendencia de algunas municipalidades a usurpar derechos y funciones de los verdaderos representantes del pueblo. En Ambato, actual Ecuador, el municipio se opuso en 1827 al nombramiento del nuevo jefe político que representaba al gobierno, reivindicando el derecho a elegir o por lo menos aprobar el nombramiento de los funcionarios estatales, y afirmando que «aunque se reciba, no le han de obedecer».[230]

En 1854, como en 1865, al derrocar al mandatario que no había defendido el honor nacional, los pueblos estaban impulsados por sentimientos de pertenencia colectiva a una patria común, y no es casual que éstas fueran las únicas ocasiones en que el término «pueblo» era usado con valor singular y colectivo. Pero en lo que respecta a la perspectiva interna, ellos concebían su adhesión al Estado no como una integración plena en un cuerpo soberano, sino como asociación entre diferentes cuerpos soberanos, revocable si el pacto se rompía, como afirmaban en Puno. En tal caso la soberanía volvía automáticamente a los cuerpos naturales de la sociedad, o sea a los pueblos, que eran sus titulares originarios.

Las proclamas escritas en Cusco y Paucartambo contienen otro argumento que permite diferentes lecturas. Los vecinos de estos núcleos justifican en sus actas la decisión de apoyar la sublevación de Castilla por el hecho de que «no habiendo entre el pueblo y el mandatario autoridad alguna que en el caso de abuso pueda [ate]nder sus quejas; era forzoso acudir al uso de la fuerza, único medio que le queda para hacer respetar sus derechos».[231] ¿Qué quieren decir con ello? La autoridad de la cual lamentan la ausencia y a la que correspondería la tarea de atender a las quejas de los pueblos es probablemente el Congreso, que en ese momento no estaba

[230] Morelli 2001: 359, y al respecto cf. también el parágrafo 5, «L'affermarsi del nuovo municipalismo», del cap. v, «Il trionfo del municipalismo», pp. 348-374.

[231] *El Republicano*, 28.3.1854, p. 4 (Cusco) y 17.5.1854 (Paucartambo).

en funciones;[252] en tal caso, sin embargo, éste no aparecía como la representación nacional y sede de la soberanía, sino como una especie de organismo intermedio, una asamblea del antiguo régimen encargada de defender las leyes fundamentales de los abusos del soberano, a la cual los pueblos podían enviar eventualmente sus procuradores.

La ausencia de un cuerpo intermedio justificaría entonces el recurso a la fuerza: en este marco conceptual el llamado al caudillo pareceria corresponder, más que a la fuerza de las armas, a la necesidad de obtener justicia y de defender sus derechos, exigencia que el caudillo debía satisfacer en los mismos términos contractuales de la tradición monárquica. El mismo vocablo «mandatario», que evoca la idea del mandato imperativo, sitúa al presidente en una relación directa y vinculante con quienes lo han elegido, relación que implica necesariamente la ruptura del pacto en el caso en que no se respeten las cláusulas.

El texto asume un matiz distinto que sugeriría la progresiva elaboración de un nuevo sincretismo político, si se piensa que, aun adoptando un lenguaje que remitía a concepciones contractualistas de la relación entre «pueblo» y «mandatario», los vecinos de Cusco y Paucartambo querían comunicar algo nuevo, es decir que ellos eran conscientes de que en el marco del constitucionalismo liberal la soberanía se explicita a través de la representación y puede ser ejercida tan sólo por organismos representativos. El hecho de que decidieran reapropiarse de ella no se debía a un rechazo de dicho principio, sino a que la situación no ofrecía alternativas, porque a la traición del mandatario indigno se añadía la ausencia del organismo representativo por excelencia, el Congreso, o de otros organismos intermedios igualmente representativos.

Por cuanto fuera de la norma pudiera parecer, ellos concluían que le correspondía a los pueblos, únicas comunidades territoriales que aun sin municipalidades disponían de sus propios representantes electos, los procuradores y jueces de paz, reasumir tem-

[252] En 1853 las cámaras de diputados y senadores habían sesionado regularmente desde el 28 de julio hasta el 17 de noviembre, cuando entraron en receso a causa del estallido de la insurgencia. Conforme a la Constitución de 1849, vigente en aquel momento (arts. 44 y 45), ambas cámaras sesionaban 90 días cada dos años a partir del 28 de julio; las sesiones podían prolongarse durante otros 30 días (Oviedo 1861: I, 128).

poralmente la soberanía con el único objetivo de salvar la patria, y solamente hasta que no fuera posible convocar un Congreso, representante de toda la nación, que oficializara y formalizara el pacto con el nuevo caudillo.

El pacto —observa Annino— predomina sobre la norma constitucional. Los acuerdos con los pueblos precedían y preconstituían los acuerdos de las asambleas y fundaban la legitimidad de la acción del caudillo, que más que una revuelta militar aparecía como un movimiento municipalista encabezado por un jefe militar.[213] Una vez terminada la fase de emergencia, sería necesario convocar a una asamblea nacional para legitimar las nuevas instituciones. Efectivamente, tras recibir la investidura directa de parte de los pueblos, Castilla fue nombrado presidente provisorio por la Convención nacional inaugurada en julio de 1855, y posteriormente, después de jurar la nueva Constitución, proclamado presidente constitucional por el Congreso extraordinario reunido en octubre de 1858 (Basadre 1970: IV, 131-191).

Las relaciones entre caudillos y pueblos giraban también en torno a cuestiones más concretas e inmediatas. Para imponerse en el ámbito regional y emprender la marcha sobre la capital, los caudillos tenían necesidad de recursos humanos y materiales, apoyo logístico y económico que debían recabar en las comunidades locales, especialmente las campesinas, que disponían de tales recursos. Desde la época de la independencia la relación entre guerra y sociedad pasaba por las comunidades de los pueblos, en su mayoría indígenas, dado que la Sierra centro-meridional, donde se combatió más intensamente, era la región en la que se concentraba la parte más consistente de población indígena.

Durante los años 1823 y 1824, período de frecuentes enfrentamientos entre los ejércitos realistas e independentistas, las comunidades indígenas de las áreas directamente involucradas tuvieron que concentrarse más que nada en la subsistencia. La op-

[213] *El Republicano*, 27.2.1854, p. 1. Respecto a la doble legitimación y al «primato della norma pattizia su quella costituzionale» cf. Annino 1982: 148-159; también Annino 1998: 177, donde el autor escribe que «ces rebellions n'ont aucun caractère "militariste": ce sont des mouvements municipalistes guidés par un leader militaire qui peut, le cas échéant, faire usage de la force». A los pronunciamientos como momentos de «resurgimiento del pactismo», y a los múltiples ejemplos de dichas proclamas en toda el área andina de Ecuador a Bolivia y durante una buena parte del siglo XIX, hace referencia Demélas 1994b: 499-503.

ción de colaborar con unos u otros a menudo dependía simplemente de la necesidad de defenderse, acaso poniéndose al lado del más despiadado de los contendientes (aquel que en caso de deserción ejecutaba las represalias más crueles) precisamente para evitar ser víctima de su venganza. Allí donde fue posible, predominó la opción de evitar sea el encuentro sea el choque; desde el comienzo de las luchas independentistas y sobre todo en 1824, centinelas armados vigilaban en las aldeas andinas para darle a la población tiempo de recoger sus enseres y esconderse en los cerros circundantes cada vez que se aproximaban cuerpos armados, cualquiera que fuera su bandera. Los mismos pueblos que en 1812 habían invadido la ciudad de Huánuco para apoyar a los criollos de ese ayuntamiento, en 1824 huyeron a los montes ante la incertidumbre creada por el reclutamiento forzoso y el secuestro de ganado y productos agrícolas.[254] Algunas veces las opciones obedecían a otros cálculos: los indios iquichanos de la provincia de Huanta (departamento de Ayacucho), estudiados por Cecilia Méndez, se opusieron y resistieron armados durante largo tiempo a los ejércitos independentistas, no sólo incitados por los oficiales realistas o en revancha por las duras represalias de Bolívar en 1825, sino también porque veían la igualdad republicana como una amenaza, una situación en la que su estatus no sería reconocido ni defendido.[255] En otras ocasiones algunas comunidades indígenas apro-

[254] C. Hünefeldt (1982: 150-151) y N. Sala i Vila (1996: 113 y 188) destacan cómo el comportamiento de la población indígena era en todo caso diferenciado, hasta el punto de hacer inutilizables las categorías del «indio» colonial y del «indígena» republicano.

[255] Los iquichanos resistieron en armas hasta 1828 y en los 20 años siguientes lograron organizar una suerte de gobierno paralelo; cf. Méndez 1991. En su último ensayo sobre la cuestión de los iquichanos, en polémica con Mario Vargas Llosa y con una interpretación oficial según la cual los indios viven como han vivido siempre, existen desde tiempos inmemoriales pero no tienen una historia reciente y presente, Méndez señala que por lo menos hasta los años 1826-1828 no aparece en la documentación un pueblo o una parcialidad Iquicha, que en realidad habría nacido sólo a partir de aquella época: un caso de «invención de la tradición», ya que se atribuía normalmente la posición pro realista de los iquichanos al hecho de que el pueblo existía desde tiempos inmemoriales y al hecho de que sus habitantes descendían de la antigua etnia de los chanka, que habían obtenido privilegios por su fidelidad a la Corona española; Méndez no ha encontrado huellas de tal presunta descendencia (Méndez 2001: 131). En la *Demarcación política del Perú*, publicación oficial de 1875, Iquicha aparece sólo a partir de 1862 (ver Méndez 2001: 240).

vecharon la confusión creada por las batallas para invadir haciendas y expropiar ganado, sin preocuparse de que los propietarios fueran realistas o patriotas (Mallon 1983: 51).

También en las décadas siguientes la expoliación de las comunidades fue a menudo violenta y arbitraria, pero —sugiere Jacobsen en su estudio sobre la provincia de Azángaro— no habría que exagerar sobre la violencia de los caudillos, que debió verificarse de forma limitada en el tiempo y en el espacio, afectando preferentemente a los núcleos situados en las cercanías de las principales rutas de comunicación en periodos de conflicto abierto.[256] La relación entre los caudillos y las comunidades era probablemente de tipo contractual, puesto que éstas —hace notar Walker— no se comportaron como espectadores pasivos o como actores casuales al interior de las dinámicas políticas de la época; no se limitaron a seguir a líderes como Túpac Amaru o Gamarra, sino que influyeron en los programas de estos movimientos y negociaron su participación en ellos.[257]

Muchos tienden hoy a poner en evidencia, con distintos matices, que las décadas siguientes a la independencia constituyeron una fase dinámica y relativamente favorable para las comunidades campesinas, especialmente las indígenas.[258] En el primer periodo republicano, la población indígena registró un cierto incremento: hacia 1827 los indígenas, o por lo menos aquellos definidos como tales por los censos y datos fiscales, constituían el 61,6% del total nacional (934.816 sobre un total de aproximadamente un millón y medio de habitantes), contra el 58% de 1795 y el 57,59% de 1876. Si en los departamentos de Junín y La Libertad este porcentaje bajaba hasta un 45 y 50%, en los departamentos de la llamada

[256] Jacobsen 1993: 101. H. Bonilla, por otra parte, afirma que en los años 1822-1825 las actas de las sesiones del cabildo de Huamanga estaban llenas de órdenes de requisiciones de hombres y animales (Bonilla s/f: 9).

[257] Walker 1999: 16. La tesis central del trabajo de Walker es que «la vasta población indígena del Ande, que a menudo se cree son pasivos, y quienes por lo general son presentados como una masa anónima y no como individuos, es la clave para entender la turbulenta transición de la Colonia a la República».

[258] Jacobsen contradice la afirmación de Mariátegui según la cual «la república ha pauperizado al indio, ha agravado su depresión y ha exasperado su miseria» (Mariátegui 1968 [1928]: 39); según Jacobsen Mariátegui está influido por los esquematismos ideológicos típicos del periodo en que escribió los *Siete ensayos*. Cf. Jacobsen 1993: 133; 1997: 152-153.

«mancha india» – Ayacucho, Cusco y Puno – la población indígena alcanzaba respectivamente el 73%, el 80% y el 93% de la población total (cf. tab. 3).[259] En su conjunto, la población del sur andino (los departamentos de Arequipa, Puno, Cusco y Ayacucho, donde se concentraba la mitad de los habitantes del país) comenzó a crecer a ritmo sostenido en el período comprendido entre 1827 y 1850.[260]

Al mismo tiempo, otros factores, entre los cuales la momentánea concentración de producción minera en las zonas (Cerro de Pasco y Hualgayoc) que habían conocido una fase de intenso desarrollo en el último período colonial, la supresión de la mita y la disminución de los estímulos del mercado, hicieron que las empresas extractivas y el latifundio disminuyeran la presión frente a los recursos (tierra, agua, mano de obra) controlados por las comunidades indígenas. Al clima de atonía generalizada que caracterizó a la economía «blanca» en aquel período correspondió una recuperación de la economía india, cuyas formas de producción e intercambio adquirieron una mayor visibilidad. Síntoma elocuente de esta situación fue el florecimiento de las ferias andinas, que desde la segunda mitad del siglo XVI no habían conocido una similar fase de expansión (KLAREN 2000: 147).

En el período entre 1786 y 1845 disminuyó notablemente la cantidad de haciendas de la intendencia (luego departamento) de Cusco, pasando de 647 a 360. En las doce provincias de aquel departamento, el latifundio controlaba en 1845 tan sólo el 16% de la mano de obra indígena, en su mayoría ocupada en las tierras comunitarias.[261] La caída en la demanda de productos ganaderos

[259] Los datos están recabados de P. Gootenberg (1995: 33-39), quien anota que uno de los mayores problemas de estos análisis consiste en el modo en que se define a los «indios». Según las pocas indicaciones disponibles, dice Gootenberg, los primeros censos usaban criterios coloniales (sobre la base de evaluaciones subjetivas y locales de los alcaldes, caciques, sacerdotes y recaudadores de impuestos). En el censo de 1876 se practicó la autoidentificación, pero los compiladores de datos fueron llevados a tomar «delicadas decisiones» al respecto, basándose en el aspecto físico y en las relaciones de parentela (cf. DÍAZ 1974: 25). En ningún caso se recopilaron informaciones sobre la lengua o las lenguas usadas, que en general constituyen uno de los indicadores más interesantes.

[260] Según los datos de Gootenberg (1995: 30, cuadro 6), el incremento demográfico sería incluso de casi un 30%; habría que tener en cuenta, sin embargo, la poca fiabilidad de los datos y particularmente el hecho de que los de 1827 no cubren todo el territorio nacional.

[261] A propósito de la menor agresividad de la hacienda en relación con las comunidades indígenas, cf. CONTRERAS 1989: 10. Datos sobre el control de la mano de obra por

hizo disminuir hasta tal punto el interés por extender los pastizales que en 1810 Gregorio Choquehuanca, hijo del difunto cacique don Diego y canónico de la catedral de Chuquisaca, autorizó a varias familias indígenas a explotar terrenos que consideraba parte integrante de su hacienda Ccalca, situada en la provincia de Azángaro, sin obligarles a ejercer prestaciones laborales como yanaconas.[262]

En las regiones de Jauja y Cerro de Pasco, en la Sierra central, el nuevo bloque de latifundistas constituido tras la independencia gracias a la adquisición de propiedades depreciadas por las devastaciones de la guerra o abandonadas por sus propietarios españoles, vio limitadas durante décadas sus posibilidades de desarrollo a causa de la carencia de comunicaciones eficientes con los mercados de la costa, pero sobre todo por la escasez de mano de obra. Mientras las comunidades indígenas de la región pudieron contar con recursos propios fue muy difícil obligarlas a trabajar fuera de las tierras y pastizales comunitarios (MALLON 1983: 52-57).

Es cierto que también la economía indígena fue afectada por la caída de los precios, especialmente de los productos textiles, y por factores como las sequías, hambrunas y epidemias, que periódicamente empeoraban la situación. Así ocurrió por ejemplo en 1848 en el departamento de Puno, donde a un período de sequía siguió una hambruna y luego una epidemia de tifus que diezmó a la población del altiplano. A pesar de ello, el subprefecto de Azángaro, Modesto Basadre y Chocano, pudo afirmar a comienzos de los años cincuenta que los campesinos indígenas de aquella provincia contaban con recursos suficientes para afrontar sus «limitadas necesidades» con sus pequeñas parcelas de trigo y su ganado.[263] Esta afirmación es de alguna manera creíble, ya que el funcionario estaba probablemente interesado en poner en evidencia la pobreza

parte de la hacienda en el departamento de Cusco en el período comprendido entre 1836 y 1851, articulados por provincias, se encuentran en PERALTA RUIZ 1991: 67, 84-89. Para los datos relativos al número de haciendas existentes en la región de Cusco, cf. MÖRNER 1978: 32 y PERALTA RUIZ 1991: 60.

[262] JACOBSEN 1993: 101. Como es bien sabido, los yanaconas eran a comienzos del siglo XIX los indios adscritos a las haciendas, donde, a cambio de usufructuar de una parcela de tierra y del derecho a criar ganado en los pastizales, estaban obligados a trabajar varios días a la semana en los campos y en los obrajes y pastizales a favor del hacendado, quien pagaba el tributo correspondiente.

[263] BASADRE & CHOCANO, *Riquezas peruanas*, p. 144, cit. en JACOBSEN 1993: 133-134.

de los indígenas a fin de justificar su propia incapacidad de recaudar la contribución.

Bonilla señala que a menudo los prefectos, presionados por la capital, explicaban las penurias fiscales de los departamentos con la resistencia de los indios a pagar la contribución.[264] En el primer período republicano el recaudo de dicho impuesto encontró algunas dificultades: la aceptación parcial de la contribución por parte de las comunidades, vista como una confirmación de la continuidad del pacto colonial que les garantizaba la propiedad colectiva de sus tierras, no significaba sin embargo que la aceptaran pasivamente. En 1839 —señala Hünefeldt— los indios de Huancané, que en la campaña contra los chilenos habían colaborado con provisiones y armas, comunicaron al subprefecto que si no se les entregaba las 31 mulas prometidas no pagarían el tributo que debían (Hünefeldt 1989: 394). Por otra parte —hacen notar Walker y Hünefeldt— no habría que exagerar para este período la capacidad coactiva de los funcionarios encargados del recaudo, cuya precariedad los hacía proclives a abusos y vejámenes, pero los obligaba por otra parte a ganarse la amistad de por lo menos una parte de los notables indígenas.[265]

El hecho de que no se pagara el tributo no reflejaba necesariamente una escasez de recursos, pero podía dar a entender que las comunidades actuaban como un filtro, canalizando sus entregas hacia las autoridades consideradas como más favorables. Antes de la aparición del factor guano, la contribución de indígenas constituía un recurso importante en la situación de escasez de la hacienda republicana, la cual, una vez suprimida la alcabala y la mayoría de los monopolios coloniales, se sostenía solamente con los impuestos comerciales, con una tasación modesta e ineficaz al latifundio y a las actividades productivas, y con las contribuciones personales. Aunque asumía un peso notable en el ámbito nacional, la contribución indígena se formaba regionalmente: entre 1839

[264] Bonilla s/f: 18. C. Hünefeldt (1989: 376-377) señala que existía una fuerte divergencia entre el tributo debido y el tributo recaudado, no siempre a causa de los problemas económicos de las comunidades.

[265] Cf. Walker 1999: 255; Hünefeldt 1989: 388. Según V. Peralta Ruiz (1991: 13), en cambio, «en este período no es la hacienda la que hegemoniza sobre la sociedad rural cusqueña ni la que define las relaciones de producción en la sierra, sino los funcionarios del tributo».

y 1845 la mitad de estos ingresos procedía de los tres departamentos más importantes del sur andino, Cusco, Puno y Ayacucho, que proporcionaban 845.512 pesos anuales, equivalente a la mitad del total (1.757.296 pesos).[268]

Cuando en 1854 fue abolida la contribución indígena, se enunciaron razones de principio y se habló de la «pobreza de los indios», a la que se refirió repetidamente el ministro en su discurso en el Congreso. En realidad la abolición se explica por el creciente flujo de recursos fiscales procedentes de la comercialización de guano, lo que permitía prescindir de unos ingresos cuya importancia era ahora modesta para la hacienda pública, pero que seguía siendo importante para las aventuras de caudillos en el ámbito regional (cf. Peralta Ruiz 1991: 72). En efecto —hace notar Remy—, gran parte del prestigio nacional que alcanzó un caudillo como Gamarra se debió a su capacidad de controlar los recursos fiscales generados en la región, gracias a su cargo de prefecto del departamento de Cusco.

Sin embargo, el mismo Gamarra y sus gobernadores de distrito, fueran ellos mestizos o blancos, tuvieron que negociar el recaudo del tributo con las comunidades indígenas. Si bien el caudillo gozaba del apoyo total de los artesanos y obrajeros de Cusco gracias a su política proteccionista, no llegaba a controlar completamente las áreas rurales; las comunidades indígenas le entregaban la contribución, pero no se dejaban impresionar por las sugestiones incaicas de su programa ni se enrolaban en su ejército, con lo que acabaron por provocar su derrota ante Santa Cruz. Gamarra proclamaba que el esplendor del imperio de los incas se debía a la dureza de las leyes y al trabajo al que estaban obligados los súbditos, y que no hay nada más sabio, sencillo y racional que el hecho de que «mande uno i obedezcan todos»; pero la época de los incas ya había quedado muy atrás y las comunidades no debieron de aprobar otros aspectos más concretos de su proyecto, como el rígido centralismo y sobre todo la intención de suprimir las municipalidades (Walker 1999: 187-190).

La situación de inestabilidad no debilitó, entonces, sino que reforzó las autonomías locales; si por un lado las comunidades

[268] Dancuart 1908: III, 54-55. En 1853 los tres departamentos generaban aún el 49,80% del total de los impuestos directos; cf. Remy 1988: 457.

indígenas negociaban el pago de la contribución con la exención de conscripciones más o menos forzosas, por el otro los pueblos, villas y ciudades exigían el reconocimiento de mayores poderes y autonomía. El pueblo de Aplao, capital del valle de Majes en el departamento de Arequipa, al expresar a Castilla en 1854 el agradecimiento de sus vecinos por los servicios prestados a la causa de los pueblos, le pedía además que presentara al Congreso el acuerdo alcanzado en una reunión, en la que habían participado las autoridades políticas y los vecinos notables, a propósito de la necesidad de crear una nueva provincia, que debería comprender una serie de distritos antes pertenecientes a la provincia de Condesuyos, y que se llamaría Castilla.

Los firmantes motivaban lo que en realidad parecía una decisión ya tomada más que una petición, con los abusos y extorsiones a que el entonces subprefecto de Condesuyos, fiel partidario de Echenique, sometía a los habitantes de aquella región. Castilla, en tránsito por Aplao, redactó el 21 de marzo una declaración en la que, aun haciendo notar que el poder de crear nuevas circunscripciones administrativas le correspondía exclusivamente al Congreso (al que sería necesario entregar toda la documentación del caso), dadas las circunstancias y revisado el documento escrito por los ciudadanos de Aplao, confirmaba la creación de la nueva provincia.[267] Asimismo, el 2 de mayo fue hecha pública la creación de la nueva provincia de Puno, separada de Huancané.[268] Cajamarca obtuvo incluso la creación de un nuevo departamento, del cual fue la capital. En este último caso, aunque el trámite burocrático se prolongó hasta 1860 ya en 1855 el nuevo departamento pudo elegir a sus representantes.

Durante las sesiones del Congreso de 1860, el senador de Cajamarca José Silva Santisteban protestó porque a la provincia del mismo nombre se le habían reconocido sólo dos diputados, en lugar de los tres a que tenía derecho sobre la base del censo local efectuado en 1855. El problema era —denunció Silva Santisteban— que otras provincias habían obtenido el aumento de sus representantes, mientras en el caso de Cajamarca el Congreso se había ceñido a datos demográficos ya superados; en síntesis, el senador pe-

[267] *El Republicano*, 28.3.1854, p. 1-3.
[268] *El Republicano*, 17.5.1854, p. 1.

día «ó el aumento para mi provincia, ó la nivelación para todas».[269] Este problema afectaba también a otras provincias de reciente creación, como Pasco, separada de Tarma. Al extremo opuesto se colocaba el caso de Islay: había sido ascendida al rango de provincia por el general Castilla con un decreto dictatorial de 1858, pero aún no estaba oficialmente reconocida como tal cuando en 1860 envió al Congreso un diputado y el sueldo del subprefecto ya estaba incluido en el presupuesto del Estado. Hay que reconocer «el poder inmenso que tienen entre nosotros los hechos consumados», admitía el diputado Rebaza. El hecho creaba el derecho.[270]

En el período 1855-1862 fueron creadas en total 16 nuevas provincias, y entre 1855 y 1863 el número de diputados pasó de 83 a 101. Anteriormente, tras la curva más alta de 1825 (con 96 diputados, pero elegidos uno por cada 12 mil habitantes), el número de diputados había venido disminuyendo, gracias a la diferente relación entre electos y habitantes (de uno cada 20 mil en 1828 a uno cada 30 mil en 1839), para permanecer luego sustancialmente estable (74 en 1828 y en 1834, 77 en 1839); en cambio en 1855 se verificó un significativo aumento, con 83 representantes (cf. tab. 5). El gran incremento de 1863 tiene relación con la institución de nuevas provincias a partir de 1855, cuya creación, junto a la de muchos nuevos distritos e innumerables municipalidades en 1856 (cf. tab. 4) obedece ciertamente, como ya se ha dicho, a las convicciones de los liberales de la Convención. Pero dado el momento en el que se verifica, este proceso aparece casi como una contrapartida por el apoyo de los pueblos a Castilla en la rebelión contra Echenique, y más en general como un reconocimiento de la fuerza de las sociedades locales y de su exigencia de mayor poder y autonomía.

La institución de nuevos departamentos, provincias y distritos suponía el nombramiento de nuevos funcionarios. El mismo senador Silva Santisteban pediría luego que se aumentara la cantidad de empleados en la nueva prefectura de Cajamarca y que se instituyera en la ciudad una Corte de Apelaciones. Todo ello naturalmente haría crecer el prestigio y el poder de la flamante capital departamental, pero al mismo tiempo y a través de mecanismos

[269] Congreso ordinario del año de 1860, *Diario de los Debates*, Lima, Tipografía de *El Comercio*, 1861, p. 271.

[270] Congreso ordinario del año de 1862, *Diario de los Debates*, Lima, Tipografía de *El Comercio*, 1862, pp. 56-63 y 523.

de clientela pondría en marcha aquel proceso de recíproca legitimación entre el centro y las periferias del sistema político que, según Graham, permitió en el Brasil imperial la construcción del Estado a partir de las provincias.[271] En una fase en que la hacienda pública disponía de recursos para crear empleos remunerados, se echarían las bases para la constitución de un cuerpo de funcionarios leales también a las instituciones y no sólo a los poderosos del lugar. Sin embargo, a pesar del auge del guano en el Perú seguían predominando elementos que mostraban las dificultades del Estado para consolidar su presencia en el territorio. En 1862 se formó una comisión encargada de redactar un proyecto de ley de demarcación territorial, con el fin de diseñar una especie de mapa que aclarase de una vez por todas cuáles eran los confines de los departamentos, provincias y distritos; pero ella suspendió su actividad reconociendo la imposibilidad de seguir avanzando, dada la carencia de datos y la escasa cooperación de las autoridades centrales y periféricas en suministrar informaciones.[272]

[271] Para lo que Graham define como la construcción del Estado y de la nación mediante los «pedidos» y cartas de recomendación escritas por los diputados, cf. Graham 1994: 537-544. En cuanto a las peticiones del senador de Cajamarca, cf. Congreso ordinario del año de 1862. *Diario de los Debates*, cit., pp 221-222, 307, 481, 654-656.

[272] Congreso ordinario del año de 1862, *Diario de los Debates*, cit., pp. 132-133.

Conclusiones

A propósito de la situación política en el Perú del ochocientos se ha hablado de la existencia de una suerte de «descentralización de hecho», pero no me parece productivo interpretar la realidad del país a mediados del siglo XIX en función de centralización y descentralización; el problema residía más bien en que no podía existir descentralización donde no había un centro, como afirmara hacia finales de ese siglo un diputado en el curso del debate que terminó con la reforma total del sistema electoral.[273] No se trata de depreciar el rol de Lima y de los protagonistas «altos» de la historia peruana, pero lo cierto es que si apartamos la atención del escenario de la capital y de las luchas de los caudillos por entrar triunfalmente en el palacio de gobierno, podemos visualizar una pluralidad de otros protagonistas igualmente activos y dinámicos, y proponer distintas explicaciones de la inestabilidad e ingobernabilidad en que a menudo se encontraba el país, sin necesariamente tener que recurrir a la «traición» de los caudillos, a la incapacidad de los legisladores o a la inmadurez de los ciudadanos.

Subsistían como elementos cruciales por un lado la debilidad del Estado, inicialmente pobre de recursos, de reciente constitución y surgido tras un proceso de independencia que no sólo en el Perú había culminado de manera imprevista e inesperada; y por el otro la ausencia de una élite de gobierno suficientemente legitima-

[273] Congreso extraordinario de 1896, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*, Lima, Tipografía de *El Tiempo*, 1896, p. 119 (la afirmación es del diputado por Puno Mariano H. Cornejo). Respecto a la «descentralización de hecho» cf. Contreras & Cueto 2000: 72.

da como para definir y gobernar el proceso de construcción del Estado. A estas fragilidades se contraponía una sociedad fuerte y compleja, étnicamente variada, tradicional en su estructura, ideas y comportamiento, una «sociedad de sociedades» compuesta de cuerpos territoriales que habían heredado del constitucionalismo gaditano una amplia autonomía, sustancialmente reconocida luego en el contexto republicano.

La precoz ampliación del sufragio, la vasta difusión de las municipalidades, la definición «orgánica» de la ciudadanía y un sistema electoral indirecto organizado sobre bases parroquiales y provinciales, eran elementos que permitían que una multiplicidad de sujetos sociales colectivos, ciudades, villas y pueblos sin distinciones étnicas no sólo controlaran los recursos y el territorio, sino también se vieran reconocer una legitimidad política que ningún gobierno, liberal o conservador, había conseguido quitarles. Desde los tiempos de Cádiz, la introducción de la representación moderna condujo a reforzar los sujetos colectivos territoriales y a fragmentar las dinámicas políticas, en vez de llevar a una consolidación del poder central. A partir de este extendido municipalismo era una empresa ardua recuperar poderes cuyo ejercicio estaba de hecho y de derecho distribuido entre aquella pluralidad de sujetos, así como era difícil consolidar la centralidad de la norma y construir un espacio político nacional gobernable desde el centro del sistema. Las dificultades se acentuaban además por la persistencia de una cultura política tradicional, difundida ampliamente antes y después del período gaditano, que depositaba la soberanía en los cuerpos naturales en que se articulaba la sociedad.

Si en términos esquemáticos se podría afirmar que el vínculo político moderno se define sobre la base de dos deberes, el de los gobernantes de ocuparse del bien común y el de los gobernados de aceptar la autoridad de los primeros, entonces el problema era por una parte ponerse de acuerdo sobre lo que se entendía por interés público y bien común, y por otro lado aceptar el elemento fundamental de la representación moderna, es decir, la no revocabilidad de la delegación y el consenso en torno a las autoridades constituidas. Aquí se volvía crucial la cuestión de las elecciones y no es casual que se dictaran tantas leyes sobre ellas en los primeros cuarenta años de la República. Elecciones entendidas no como un acto

o un simple trámite de repartición de escaños parlamentarios, sino como un proceso, que en estas primeras décadas constituyó también un largo y contradictorio aprendizaje, mediante el cual construir, reconocer y legitimar antiguos y nuevos grupos de notables y experimentar estrategias de control y articulaciones de poder entre el centro y las periferias.

Después de 1860, cuando la relativa pacificación incrementó la importancia de las elecciones como canal privilegiado de formación de la élite política y de gobierno, el sistema electoral, que había sido diseñado por constituciones y leyes de la primera mitad del siglo, fue objeto de frecuentes debates parlamentarios y tentativas de reforma.

El Congreso de 1860, con cuya elección termina este estudio, aprobó una Constitución que en el artículo 38 otorgaba derecho a voto a todos los que supieran leer y escribir, o (es fundamental no omitir la disyuntiva), fueran «jefes de taller», o tuvieran una «propiedad raíz», o pagaran al Tesoro público «alguna contribución». La ley electoral del año siguiente especificó que para poder votar era necesario estar inscrito en el registro cívico del lugar de residencia pero, sobre todo, como se ha dicho antes, supuso el regreso al sistema indirecto. De modo que el sistema gaditano de sufragio amplio e indirecto fue repropuesto y confirmado hasta las decisivas reformas de los años noventa, aun pasando por los distintos y a veces dramáticos acontecimientos de la última parte del siglo.

Los debates concernientes a elecciones que se desarrollaron dentro y fuera de las aulas parlamentarias en los años sesenta y setenta se concentraron sobre todo en los escándalos, fraudes y turbulencias. Mas las propuestas de modificaciones planteadas, especialmente en el período del presidente Pardo, y luego las reformas aprobadas en los años noventa, demuestran que los nudos cruciales eran los excesivos poderes y discrecionalidad que el sistema vigente hasta entonces había concedido a las sociedades locales en la definición del ciudadano, en el control del territorio y de la población y en la misma construcción de la representación.

No cabe aquí detenerse en la naturaleza e importancia de las novedades introducidas por la reforma constitucional de 1895 y por la ley electoral de 1896, y en realidad éstas son solamente unas conclusiones provisorias, puesto que el análisis del sufragio y de

la representación en el Perú del siglo XIX requiere un estudio posterior en el que estoy actualmente trabajando. En el breve espacio de estas notas, es sólo posible aludir al hecho de que las consecuencias fueron múltiples y todas ellas extremadamente significativas.[274]

Cambió la geografía política del país y la tipología de los representantes enviados a Lima, cambió el papel desempeñado por la capital y su élite. La síntesis de Basadre relativa a la «República Aristocrática», según la cual «el poder verdadero estuvo en los hacendados del norte [...], siempre que operaran vinculados a Lima, en conjunción con propietarios urbanos de esta ciudad y con conspicuos profesionales en relación con ellos» es todavía eficaz (BASADRE 1971: II, 630).

Pero cambió en primer lugar el perfil del ciudadano con derechos políticos. Como es sabido, la reforma de 1895 modificó el artículo 38 de la Constitución de 1860, estableciendo la alfabetización como requisito único para ejercer el derecho de sufragio. Dicha reforma supuso la exclusión del voto de aquella importante parte de la población indígena cuya cultura era preferentemente oral y que durante todo el siglo XIX, como hemos tenido la oportunidad de destacar, había votado aun siendo analfabeta, en cuanto contribuyente o propietaria de tierras, y a la cual la existencia de requisitos diferenciados en las distintas etapas del proceso electoral indirecto había permitido también la elegibilidad en algunos cargos intermedios y municipales. Esta exclusión fue cuantificada por un diputado en el curso del debate que precedió a la aprobación de la reforma: el Perú contaba en aquella época con unos tres millones de habitantes, de los cuales dos millones eran indios y medio millón mujeres; del medio millón que quedaba había que restar aún a los menores de edad y a quienes no acudirían a votar por desinterés; al final «quedarán cuando más 50.000 votantes que sepan leer y escribir».[275]

Se trató de una medida atípica en el contexto latinoamericano, aunque no exclusiva del Perú: en Brasil se aprobó una norma aná-

[274] Estas consecuencias han sido bosquejadas en algunos trabajos míos, como por ejemplo «Andes o Nación: la reforma electoral de 1896 en Perú» (CHIARAMONTI 1995) y «Construir el centro, redefinir al ciudadano: restricción del sufragio y reforma electoral en el Perú de finales del siglo XIX» (CHIARAMONTI 2000b).

[275] Congreso extraordinario de 1896, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*, Lima, Tipografía de *El Tiempo*, 1896, p. 72.

loga en 1881, que redujo el millón de personas con derecho a voto de 1870 a poco más de cien mil.[276] Sin duda las reformas del bienio 1895-96 contradicen la difundida idea de un panorama electoral sustancialmente uniforme durante todo el siglo XIX en el Perú, ya sea desde el punto de vista de las normas como de las prácticas, y contradicen también cualquier modelo de tipo evolucionista según el cual la historia del sufragio se habría caracterizado por una serie gradual de ampliaciones.[277]

¿Por qué a finales del siglo XIX, en vísperas de una fase de mayor estabilidad en la que se haría realidad también en el Perú la «gran ilusión» oligarca de un crecimiento constante,[278] los gobernantes peruanos decidieron restringir el sufragio introduciendo un criterio de selección del cuerpo electoral que daba a dicha restricción una fuerte connotación étnica? Si el problema era garantizar la seguridad y el orden interno, requisito indispensable para alcanzar el tan auspiciado progreso, ¿en qué modo el precedente sistema electoral, basado en un sufragio amplio e indirecto, había generado inestabilidad política?

Éstas, que en mi opinión son las preguntas cruciales planteadas por las innovaciones legislativas de fin de siglo, remiten a lo dicho hasta ahora y llevan a reconsiderar lo que había ocurrido en la primera mitad del siglo. El tema del sufragio acabó por mezclar-

[276] Cabe de todas formas recordar que también en Estados Unidos, a partir de las normas aprobadas en 1890 en Mississipi, se detuvo o mejor dicho se invirtió la tendencia a la ampliación de las libertades políticas que se había manifestado tras la Guerra de Secesión. Todo ello gracias a la difusión y el enraizamiento de las teorías del darwinismo social, que ocuparon un lugar central en el debate público norteamericano. Sin embargo, escribe Foner, los enmendamientos de la Reconstrucción (el XIV y el XV) quedaron encasillados en la Constitución, gigantes dormidos destinados a ser despertados por los esfuerzos de las generaciones siguientes. Cf. Foner 2000: 156-190.

[277] Según S. Rokkan (1982: 232-233), la evolución occidental hacia una democracia electiva igualitaria puede ser analizada adecuadamente haciendo referencia a un modelo «idealtípico» en cinco fases, caracterizadas por la gradual ampliación del derecho a sufragio, la progresiva estandarización de los procedimientos y la cada vez más ajustada igualización de la relación votantes-representantes gracias a los mecanismos proporcionales. La idea de la ciudadanía como proceso de evolución lineal aparecía ya en la conocida triada marshalliana de los derechos civiles, políticos y sociales, la conquista de cada uno de los cuales habría sido la característica destacada de los siglos XVIII, XIX y XX respectivamente. Cf. Marshall 1992: 1-51.

[278] Tomo prestada la definición del título del libro de M. Carmagnani (1981), *La grande illusione delle oligarchie. Stato e società in America latina (1850-1930)*.

se con el de la gobernabilidad, y más concretamente con el de las dificultades con que hasta ese momento había tropezado la formación de un espacio político nacional, favoreciendo la persistencia de fragmentaciones territoriales y, en lo que se refiere al ciudadano, de una multiplicidad de identidades construidas en torno a la pertenencia a las comunidades locales, en lugar de una monoidentidad reconocible en una única comunidad nacional.

Escribe A. Annino que la «leyenda negra» sobre las elecciones decimonónicas en América Latina nos ha dejado la imagen de un pequeño grupo de dirigentes que se preocuparon de adoptar y difundir el constitucionalismo desde la capital hacia el interior de los respectivos países (Annino 1998: 181). En el Perú, como en otros países, la realidad fue a menudo más compleja y el problema no consistía tanto en difundir el constitucionalismo liberal, como más bien en controlar, incluso a través de medidas draconianas, su aplicación, su práctica y las posibles interpretaciones que habían terminado por legalizar no sólo la representación moderna sino también, por lo menos en parte y al interior de una modalidad atípica de sincretismo político, otras formas de delegar el poder, como aquellas que legitimaban la intervención de los caudillos.

Mapas y tablas

Virreinato del Perú - Audiencia de Lima

Archidiócesis de Trujillo

1. Piura
2. Saña-Lambayeque
3. Cajamarca
4. Luya y Chillaos
5. Chachapoyas
6. Trujillo
7. Huamachuco
8. Cajamarquilla-Pataz

(A) Misiones de Lamas

Archidiócesis de Lima

9. Santa
10. Huaylas
11. Conchucos
12. Huamalíes
13. Huánuco
14. Chancay
15. Cajatambo
16. Tarma
17. Lima
18. Canta
19. Huarochirí
20. Jauja
21. Yauyos
22. Cañete
23. Ica

(B) Misiones del Ucayali

Diócesis de Huamanga

24. Angaraes (Huancavelica)
25. Castrovirreina
26. Huanta
27. Huamanga
28. Cangallo-Vilcashuamán
29. Lucanas
30. Parinacochas
31. Andahuaylas

Diócesis de Cusco

32. Urubamba
33. Abancay
34. Aymaraes
35. Cotabambas
36. Chumbivilcas
37. Calca y Lares
38. Cusco
39. Paruro
40. Paucartambo
41. Urcos-Quispicanchis
42. Tinta-Canas y Canchis
43. Carabaya*
44. Lampa*
45. Azángaro*

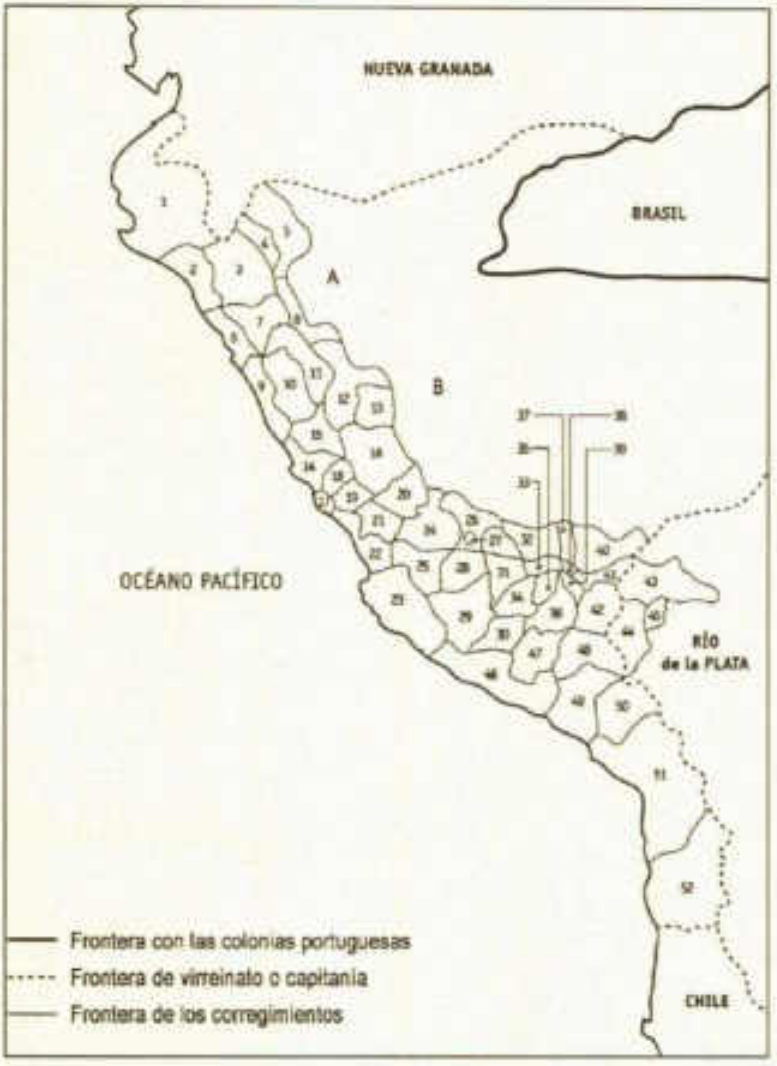
Diócesis de Arequipa

46. Camaná
47. Condesuyos
48. Caylloma (Collaguas)
49. Arequipa
50. Moquegua
51. Arica
52. Tarapacá**

* Los corregimientos de Carabaya, Lampa e Azángaro, de la diócesis de Cusco, formaban parte del virreinato del Río de la Plata.

** El corregimiento de Tarapacá, incluido en el virreinato del Perú, formaba parte de la diócesis de La Plata.

Mapa 1: Los corregimientos del virreinato del Perú en 1780



Elaboración de O'Phelan Godoy 1985: 19-20, mapa n.° 1.

Mapa 2: La Audiencia de Quito y el virreinato del Perú hacia 1810

Elaboración de Fisher 1981: 295 y Fisher, Kuethe & McFarlane 1990.

N.B.: La Audiencia de Quito, donde no se aplicó el sistema de las intendencias, estaba dividida en tres *gobernaciones*: Quito, Cuenca y Guayaquil.

Mapa 3: Los departamentos de la República del Perú a mediados del siglo XIX

Elaboración de HANDELMAN 1975: 16.

N.B. La frontera con los demás estados, reproducida en un mapa de época posterior, era sin duda diferente a mediados del siglo XIX, y en algunos casos bastante poco definida, razón por la cual está indicada aquí con una línea discontinua.

Tabla 1. Población del virreinato del Perú en 1795

Intendencia	Partido	Españoles	Indios	Mestizos	Negros libres	Esclavos	Total
Lima	Ciudad	19.986	4.332	4.807	10.023	13.497	52.645
	Cercado	189	5.412	72	208	4.402	10.283
	Canta	77	10.873	1.723	0	0	12.673
	Chancay	992	7.534	1.081	758	3.604	13.969
	Cañete	499	6.962	737	992	3.363	12.553
	Huarochirí	245	13.939	592	19	84	14.879
	Ica	2.255	7.210	3.405	4.305	4.004	21.179
	Yauyos	25	12.591	93	1.451	0	14.160
	Santa	289	761	1.237	108	827	3.222
Total de la intendencia		24.557	69.614	13.747	17.864	29.781	155.563
Tarma	Tarma	1.713	18.972	14.300	77	0	35.062
	Cajatambo	929	11.824	4.686	629	0	18.068
	Conchucos	1.426	16.810	13.983	0	0	32.219
	Huaylas	3.682	22.095	15.971	138	116	42.000
	Huamalíes	611	9.363	4.623	0	43	14.640
	Huánuco	6.099	5.998	3.075	0	39	15.211
	Panataguas	0	1.463	0	0	0	1.463
	Jauja	1.829	23.976	21.922	0	58	47.785
Total de la intendencia		16.289	110.499	78.560	844	256	206.448
Huamanga	Huamanga	327	2.464	4.651	867	40	8.349
	Andahuaylas	3.020	15.586	4.000	0	0	22.606
	Huanta	93	18.923	10.080	9	0	29.105
	Lucanas	889	14.657	2.076	60	0	17.682
	Parinacochas	1.085	11.317	6.451	0	0	18.853
	Vilcashuamán	93	10.127	2.363	7	0	12.590
Total de la intendencia		5.507	73.074	29.621	943	40	109.185
Huancavelica	Huancavelica	0	0	0	0	0	0
	Angaraes	841	16.817	1.040	0	16	18.714
	Castrovirreina	124	9.225	771	0	25	10.145
	Tayacaja	1.415	12.042	2.724	0	0	16.181
Total de la intendencia		2.380	38.084	4.535	0	41	45.040
Cusco	Cusco	16.826	7.114	53	646	203	24.842
	Aymaraes	4.498	14.992	0	0	0	19.490
	Abancay	1.970	17.143	4.739	50	81	23.983
	Chumbivilcas	4.498	10.421	0	0	0	14.919
	Chilque y Maques	2.352	15.268	2.733	117	0	20.470
	Cotabambas	205	16.503	1.382	0	0	18.090
	Calca y Lares	360	9.216	320	0	0	9.896
	Tinta	351	24.396	5.420	152	0	30.319
	Paucartambo	780	8.106	957	7	0	9.850
	Quispicanchis	63	19.717	4.306	21	0	24.107
	Urubamba	917	8.714	3.194	0	0	12.825
Total de la intendencia		32.820	151.590	23.104	993	284	208.791
Arequipa	Arequipa	22.712	5.099	4.908	2.487	1.225	36.431
	Arica	1.593	12.815	1.977	585	1.294	18.264
	Caylloma	240	16.554	1.417	335	29	18.575
	Condesuyos	3.684	11.150	4.358	34	44	19.270
	Camaná	5.128	1.220	1.021	1.747	887	10.093
	Moquegua	5.620	16.635	2.916	887	1.526	27.584
	Tarapacá	520	5.468	1.200	528	253	7.969
Total de la intendencia		39.587	68.941	17.797	6.603	5.258	138.186

Intendencia	Partido	Españoles	Indios	Mestizos	Negros libres	Esclavos	Total
Trujillo	Trujillo	1.658	4.582	1.549	2.557	1.582	11.908
	Calamarca	5.653	27.314	13.188	336	171	46.662
	Chota	2.349	18.751	9.111	1.539	157	31.907
	Cajamarquilla	1.001	6.835	7.678	194	8	15.716
	Chachapoyas	1.451	12.021	10.954	486	13	24.905
	Huamachuco	2.337	27.336	18.367	250	79	48.369
	Piura	2.953	22.503	10.654	5.203	884	42.197
	Lambayeque	2.388	17.471	5.448	5.192	1.831	30.330
Total de la intendencia		19.750	136.813	76.949	15.757	4.725	251.994
Total de todas las intendencias		140.890	648.615	244.313	41.004	40.385	1.115.207

Fuente: Fisher 1970: 251-253

Tabla 2. Circunscripciones territoriales en el Perú desde mediados del siglo xvm a 1825*

Diócesis, archidiócesis y corregimientos	Intendencias y partidos (1784)	Intendencias y partidos (1820)	Departamentos y provincias (1825)
Arequipa	**Arequipa**	**Arequipa**	**Arequipa**
Arequipa	Arequipa	Arequipa	Arequipa
Arica	Arica	Arica	Arica
Camaná	Camaná	Camaná	Camaná
Caylloma	Caylloma	Caylloma	Collaguas (Caylloma)
Condesuyos	Condesuyos	Condesuyos	Condesuyos
Moquegua	Moquegua	Moquegua	Moquegua
Tarapacá	Tarapacá	Tarapacá	Tarapacá
Cusco	**Cusco**	**Cusco**	**Cusco**
Abancay	Abancay	Abancay	Abancay
Aymaraes		Aymaraes	Aymaraes
Calca y Lares	Calca y Lares	Calca y Lares	Calca y Lares
Cotabambas	Cotabambas	Cotabambas	Cotabambas
Cusco	Cusco	Cusco	Cusco
Chilques y Masques (Paruro)	Paruro	Chilques y Masques	Chumbivilcas
Chumbivilcas	Chumbivilcas	Chumbivilcas	Paruro
Paucartambo	Paucartambo	Paucartambo	Paucartambo
Quispicanchis	Quispicanchis	Quispicanchis	Quispicanchis
Tinta	Tinta	Tinta	Tinta
Urubamba	Urubamba y	Urubamba	Urubamba
Vilcabamba	Vilcabamba		
Huamanga	**Huamanga**	**Huamanga**	**Ayacucho**
Andahuaylas	Anco	Anco	Anco
Angaraes	Andahuaylas	Andahuaylas	Andahuaylas
Castrovirreina	Huamanga	Huamanga	Angaraes
Huamanga	Huanta	Huanta	Cangallo
Huanta	Lucanas	Lucanas	Castrovirreina
Lucanas	Parinacochas	Parinacochas	Huamanga
Parinacochas	Purinacochas	Purinacochas	Huamanga
Vilcashuamán	Vilcashuamán	Vilcashuamán	Huancavelica
(Cangallo)	Huancavelica	Huancavelica	Huanta
	Angaraes	Angaraes	Lucanas
	Castrovirreina	Castrovirreina	Parinacochas
	Castrovirreina	Castrovirreina	Parinacochas
	Tayacaja	Huancavelica	Tayacaja
		Tayacaja	
Lima	**Lima**	**Lima**	**Lima**
Cajatambo	Canta	Canta	Canta
Canta	Cañete	Cañete	Cañete
Cañete	Cercado	Cercado	Chancay
Cercado (en Lima)	Chancay	Chancay	Huarochirí
Conchucos	Yauyos	Yauyos	Ica
Chancay	Ica	Ica	Lima
Huamalies	Santa		Santa
Huánuco			Yauyos
Huaylas	Tarma	Tarma	Huánuco (desde 1826 Junín)

Diócesis, archidiócesis y corregimientos	Intendencias y partidos (1784)	Intendencias y partidos (1820)	Departamentos y provincias (1825)
Yauyos	Cajatambo	Cajatambo	Cajatambo
Ica	Conchucos	Conchucos	Conchucos (o Huari)
Jauja	Huamalíes	Chavín de Pariarca	Huamalíes
Santa	Huánuco	Huamalíes	Huánuco
	Huaylas	Huánuco	Huaylas
	Jauja	Huaylas	Jauja
	Panatahuas	Jauja	Tarma (desde 1826 Pasco)
	Tarma	Panatahuas	Conchucos Bajo (1826)
		Tarma	
Trujillo	**Trujillo**	**Trujillo**	**La Libertad**
Cajamarca	Calamarca	Cajamarca	Bolívar (Trujillo)
Cajamarquilla o Pataz	Cajamarquilla	Cajamarquilla	Cajamarca
Chachapoyas	Chachapoyas	Chachapoyas	Chachapoyas
Huamachuco	Huamachuco	Chota	Huamachuco
Piura	Piura	Huamachuco	Lambayeque
Saña	Saña	Lambayeque	Pataz
Trujillo	Trujillo	Piura	Piura
		Trujillo	Chota (1826)
			Jaén (1826)
			Maynas
			Maynas (1826)
		Puno**	**Puno**
		Azángaro	Azángaro
		Carabaya	Carabaya
		Chucuyto	Chucuyto
		Huancané	Huancané
		Lampa	Lampa
			Puno (1854)

* La tabla se lee en sentido horizontal, en las dos páginas una al lado de la otra. De su análisis se deduce que: a) las intendencias reprodujeron los límites de las diócesis y de las archidiócesis, excepto en el caso de Lima y de Huamanga, cuyos territorios fueron divididos en dos intendencias cada una; b) hay una sustancial continuidad entre los corregimientos de los Austrias, los partidos borbónicos y las provincias republicanas.

** Los partidos de la intendencia de Puno anteriormente formaban parte de las diócesis de Cusco y La Paz.

Fuente: República del Perú, Dirección de Estadística, Demarcación política del Perú, Lima, s/f [1875], pp. 211-217.

Tabla 3. Población indígena en el Perú según datos de 1827*

Departamentos y provincias	Fuentes	Indios en 1827	% en 1827	% por Kubler (1826/1854)	% en 1793-1795
Lima					
Canta	K1827	9.690	16,6	14,9	15,5
Chancay	1827	10.791	57,7	70,2(a)	55,8
Canta	1827	12.368	88,8	74,4(a)	85,2
Canta	1827				
Cañete	1827	10.243	73,7	n.d.(b)	55,7
Huarochirí	1827	16.140	97,5	98,9	93,3
Yauyos	1827	10.981	89,5	91,3	83,6
Santa	1827	617	38,5	19,2(a)	26,2
Ica	K1827	4.754	26,4	67,6(c)	52,1
Totales del departamento	75.584	47	42,4		
Junín					
Pasco	1827	19.380(c)	52,3	n.d.(b)	53,9
Jauja	1827	37.854	62,6	57,1 (a)	54,5
Huánuco	1827	9.048	62,3	62,3	45,2
Huamalíes	1827	7.121	54,1	49,1(a)	62,9
Cajatambo	1827	11.321	61,3	62,7	62,2
Huaylas	1827	25.409	51,2	50,1	51,3
C.A. /Huari	1827	6.887	25,5	21,9	39,1
Conchucos Bajo	1827	15.069	34	45,7(c)	
Totales del departamento		131.589	50		52,3
La Libertad/ Amazonas					
Cajamarca (Chota)	1827	21.787	51,9	47,3/36,9(c)	47,7
Piura	1827	30.943	57,5	57,5	55,7
Lambayeque	1795	22.333	51,77	n.d.(d)	63,5
Huamachuco	K1826	18.762	43,6	43,6	44,9
Jaén	K1837	1.986	29,6	29,6	49,2
Trujillo	K1850	4.164	34,6	57,8(d)	38
Chachapoyas	1827	10.275	70,8	54,3(c)	49,2
Maynas	(e)	20.000	76,6	n.d.(d)	n.d.
Pataz	K1835	7.476	42,6	43,1	34,3
Totales del departamento		137.726	45,3		50,1
Puno					
Azángaro	1827	41.072	96,6	95,7	n.d.
Huancané/Puno	1827	35.381	96,6	96,7	n.d.
Carabaya	1827	17.588	92,9	93,5	
Chucuito	1827	49.296	98	87,6(a)	
Lampa	1827	45.513	95,1	n.d.(b)	
Totales del departamento	188.850	96,3			

* En la columna de las fuentes, k/año indica datos recabados de estimaciones de G. Kubler (*The Indian Caste of Peru, 1795-1940: A population Study Based upon Tax Records and Census Records*, Washington D.C., Institute of Social Anthropology

Departamentos y provincias	Fuentes	Indios en 1827	% en 1827	% por Kubler (1826/1854)	% en 1793-1795
Cuzco					
Cercado	K1840	18.720	46,8	46,8	44,6
Quispicanchi	1827	25.033	87,7	86,1	82
Urubamba	1827	9.530	63,8	63,6	55,8
Paucartambo	1827	12.278	96	95,3	86,6
Paruro	1827	9.760	80,5	80,7	74,3
Abancay	1827	30.654	85,3	63,2(c)	72,9
Calca y Lares	1827	11.812	90,2	88	89
Aymaraes	1832	17.776	95,4	72,2(c)	70,6
Cotabambas	K1830	15.614	71	71	92
Chumbivilcas	K1830	16.952	89	89	71,8
Tinta (Canas)	1832	33.101	91,7	94	83,1
Totales del departamento	199.230	29,5	75,3		
Ayacucho					
Huamanga	K1830	10.758	59,2	92,3(c)	78,9
Huancavelica	1827	16.819	80	79,4	74-83(e)
Parinacochas	1827	23.942	76,4	44,8(a)	52,9
Cangallo	1795	10.011	61,3	n.d.(bc)	80,3
Lucanas	1827	7.551	73,7	79,4(a)	80,8
Huanta	1795	16.981	74,3	n.d.(bc)	62,1
Andahuaylas	K1836	14.899	65,2	65,2	41,6
Castrovirreyna	1795	8.305	70,7	95,9(cd)	89,5
Tayacaja	K1830	20.345	(99)	76,8(cf)	60,5
Totales del departamento	126.691	73	69,6		
Arequipa					
Arica (Tacna)	1827	10.345	52,2	62,0(a)	68,5
Cercado	1795	5.929	11,7	n.d.(d)	15,7
Ceylloma	K1843	19.343	(99)	89,9(d)	85,4
Camaná	1795	1.249	11,7	n.d.(d)	12,4
Condesuyos	1795	12.011	58,1	n.d.(d)	59,6
Moquegua	1795	17.272	56,9	n.d.(d)	61,1
Tarapacá	K1840	5.797	63,2	60,2	68,2
Totales del departamento	72.146	45	48,7		
Totales nacionales	934.816	61,6	59,3	61,3	

Publications n.° 14, Smithsonian Institution, 1952), basadas en listas de contribuyentes o censos del año indicado; la indicación exclusiva del año se refiere a censos locales realizados en ese año. Los datos relativos a 1793-1795 proceden del último censo colonial. Todas las estadísticas relativas a 1827 están calculadas sobre la base de la población de ese año (por provincia, departamento y todo el país). Además, valen las siguientes indicaciones:

a) divergencia del 5% o más respecto a las estimaciones de Kubler.
b) provincias para las cuales el censo de 1827 arroja nuevos datos.
c) posible divergencia o distorsión de datos no confiables.
d) cotejo difícil, debido al cambio de los límites de la provincia, o a que se trata de datos interpolados.
e) datos inciertos, incompletos o interpolados.

Fuente: Gootenberg 1995: 35-36.

Tabla 4. Las 699 municipalidades existentes en 1856, distribuidas por provincias*

Departamentos	Provincias	Municipalidades	Totales para departamentos y provincias litorales
Amazonas	Chachapoyas	12(11)	18(16)
	Maynas	6(5)	
Loreto (prov. litoral)		8(7)	8(7)
Áncash	Santa	16(9)	52(30)
	Huaylas	12(11)	
	Conchucos	8(-)	
	Huari	9(4)	
	Cajatambo	7(6)	
Arequipa	Cercado	17(16)	67(47)
	Castilla	8(5)	
	Unión	9(3)	
	Condesuyos	7(5)	
	Caylloma	15(10)	
	Camaná	11(8)	
Ayacucho	Huanta	7(6)	61(50)
	Huamanga	9(8)	
	Cangallo	12(10)	
	Parinacochas	10(6)	
	Andahuaylas	11(9)	
	Lucanas	12(11)	
Cajamarca	Cajamarca	17(7)	55(36)
	Chota	19(11)	
	Jaén	13(13)	
	Cajabamba	6(5)	
Callao (prov. litoral)	Callao	2(1)	2(1)
Cusco	Cusco	3(-)	107(70)
	Quispicanchi	12(11)	
	Canchis	10(4)	
	Canas	8(4)	
	Corabambas	7(6)	
	Chumbivilcas	7(4)	
	Urubamba	11(7)	
	Paucartambo	6(3)	
	Abancay	7(6)	
	Calca	9(6)	
	Paruro	12(10)	
	Anta	8(5)	
	Aymaraes	7(4)	
Huancavelica	Castrovirreyna	9(8)	26(22)
	Huancavelica	5(4)	
	Tayacaja	8(7)	
	Angaraes	4(3)	

Departamentos	Provincias	Municipalidades	Totales para departamentos y provincias litorales
Ica (prov. litoral)		7(6)	7(6)
Junín	Jauja	16(13)	57(46)
	Huanuliies	17(14)	
	Huánuco	5(3)	
	Pasco	12(11)	
	Tarma	7(5)	
La Libertad	Trujillo	9(7)	56(39)
	Chiclayo	14(9)	
	Lambayeque	11(6)	
	Huamachuco	10(6)	
	Pataz	12(11)	
Lima	Canta	10(10)	60(32)
	Chancay	9(8)	
	Cañete	8(2)	
	Huarochirí	10(10)	
	Lima	10(9)	
	Yauyos	13(13)	
Moquegua	Tacna	8(6)	28(18)
	Arica	6(5)	
	Moquegua	8(1)	
	Tarapacá	6(6)	
Piura (gobierno lit.)		24(8)	24(8)
Puno	Azangaro	14(7)	71(38)
	Huancané	8(2)	
	Carabaya	14(9)	
	Lampa	12(7)	
	Gemalo	14(9)	
	Chucuito	9(4)	
Total	70**	699(486)	699(486)

* La primera cifra indica el número de todas las municipalidades instituidas al interior de cada provincia; la segunda cifra (entre paréntesis) indica aquellas que por ley disponían de cinco miembros, el número mínimo contemplado para los núcleos con población comprendida entre 1.000 y 2.000 habitantes.

** Incluidas las provincias litorales de Loreto, Callao e Ica y el gobierno litoral de Piura.

Fuente: Oviedo 1861: II, 403 y 423-428.

Tabla 5. Provincias y diputados (1825-1863)

Departamentos	Provincias	Diputados propietarios					
		1825	1828	1834	1839	1855	1863
Libertad	Trujillo	1	1	1	1	1	1
1821	Lambayeque	3	2	2	1	1	1
	Piura	4	3	3	2	*(desde 1837 gob. lit.)*	
	Cajamarca	5	2	2	2	*(desde 1854 en Cajamarca)*	
	Huamachuco	3	2	2	2	1	1
	Pataz	1	1	*(en Alta zonas)*		1	1
	Chachapoyas	2	1	*(desde 1832 en Amazonas)*			
	Chota (1828)		1	1	1	*(desde 1854 en Cajamarca)*	
	Jaén (1828)		1	1	1	*(desde 1854 en Cajamarca)*	
	Maynas (1828)		1	*(desde 1832 en Amazonas)*			
	Chiclayo (1839)				1	1	1
	Otuzco (1861)						1
Total del departamento		19	15	12	11	5	6
Lima	Lima	5	5	3	3	3	4
1821	Cañete	1	1	1	1	1	1
	Ica (desde 1855 provincia litoral)	2	1	1	1	1	
	Yauyos	1	1	1	1	1	1
	Huarochirí	1	1	1	1	1	1
	Canta	1	1	1	1	1	1
	Chancay				1	1	1
	y Santa	1	1	1	*(desde 1836 en Ancash)*		
Total del departamento		12	9	9	9	9	9
Arequipa	Arequipa	3	2	2	2	2	2
1822	Camaná	1	1	1	1	1	1
	Condesuyos/ Chuquibamba	2	1	1	1	1	1
	Collaguas/ Cayllorna	1	1	1	1	1	1
	Moquegua	2	1	1	*(desde 1839 en Moquegua)*		
	Arica	2	1	1	*(desde 1839 en Moquegua)*		
	Tarapacá (desde 1839 en Huancavelica)	1	1	1	*(desde 1839 en Moquegua)*		
	La Unión (1839) (soppressa, poi dal 1847 in Huancavelica)				1	1	1
	Castilla (1855) (desde 1839 en Huancavelica)					1	1
	Islay (1862)						1
Total del departamento		12	8	8	6	7	8

* Los departamentos aparecen en orden cronológico, según el año en que fueron oficialmente instituidos. Las fechas entre paréntesis indican el año de creación de las nuevas provincias.

Departamentos	Provincias	Diputados propietarios					
		1825	1828	1834	1839	1855	1863
Ayacucho	Huamanga	2	1	1	1	1	1
1822	Huanta (Acco)	2	1	1	1	1	1
	Cangallo	1	1	1	1	1	1
	Andahuaylas	1	1	1	1	1	2
	Lucanas	1	1	1	1	1	1
	Parinacochas	1	1	1	1	1	1
	Huancavelica	1	1	1	*(desde 1839 en Huancavelica)*		
	Angaraes	1	*(suprimida, luego desde 1847 en Huancavelica)*				
	Tayacaja	1	1	1	*(desde 1839 en Huancavelica)*		
	Castrovirreina	1	1	1	*(desde 1839 en Huancavelica)*		
	La Mar (1861)						1
Total del departamento		12	9	9	6	6	8
Cusco	Cusco	3	2	2	2	2	1
1822	Abancay	2	1	1	1	1	1
	(desde 1839 dividida en Abancay y Anta)						
	Aymaraes	1	1	1	1	1	1
	Calca y Lares	1	1	1	1	1	1
	Urubamba	1	1	1	1	1	1
	Cotabambas	2	1	1	1	1	1
	Paruro	2	1	1	1	1	1
	Chumbivilcas	1	1	1	1	1	1
	Tinta	3	2				
	(desde 1833 dividida en Canas y Canchis)						
	Quispicanchis	2	1	1	1	1	1
	Paucartambo	1	1	1	1	1	1
	Canas (1833)			1	1	1	1
	Canchis (1833)			1	1	1	1
	Anta (1839)				1	1	1
	Convención (1857)						1
	Acomayo (1861)						1
Total del departamento		19	13	13	14	14	15
Puno	Puno	2	*(suprimida como prov. autónoma)*			2	2
1822	Azángaro	1	2	2	2	2	2
	Carabaya	1	1	1	1	1	1
	Huancané	1	1	1	1	1	1
	Lampa	2	2	2	2	2	2
	Chucuito (1828)	2	2	2	2	1	
Total del departamento		7	8	8	8	10	9
Huánuco	Huánuco	1	1	1	1	1	1
1823	Tarma (= Pasco)	3	2	2	2	2	2
(Desde 1825 Junín)	Jauja	4	3	3	3	3	4
	Cajatambo	1	1	1	*(desde 1836 en Áncash)*		
	Huaylas	3	2	2	*(desde 1836 en Áncash)*		
	Conchucos Alto (= Huari)	2	1	1	*(desde 1836 en Áncash)*		
	Huamalies	1	1	1		1	1
	Conchucos Bajo (1828)		1	1	*(desde 1836 en Áncash)*		
	Tarma (1855)						1
Total del departamento		15	12	12	6	7	9

Departamentos	Provincias	Diputados propietarios					
		1825	1828	1834	1839	1855	1863
Amazonas	Chachapoyas			1	1	1	1
1832	Maynas			1	1	1	
	Pataz			1	1	*(desde 1855 en Libertad)*	
	Luya (1861)						1
Total del departamento				3	3	2	2
Callao						1	1
Desde 1836 provincia litoral							
Áncash	Conchucos				1	1	
1836	Huaylas				2	2	1
	Huari				1	1	2
	Santa (1835)				1	1	1
	Cajatambo				1	1	1
	Huaraz (1857)						2
	Pallasca (1861)						1
	Pomabamba (1861)						1
Total del departamento					6	6	9
Piura	Piura				2	3	2
Desde 1837 gobierno litoral	Ayabaca (1861)						2
En 1861 departamento	Paita (1863)						1
Total del departamento					2	3	5
Huancavelica	Huancavelica				1	1	1
1839	Angaraes (1847)					1	1
	Castrovirreyna				1	1	1
	Tayacaja				1	1	1
Total del departamento					3	4	4
Moquegua	Moquegua				1	1	1
1839	Arica				1	1	1
	Tarapacá				1	1	1
	Tacna (1855)						1
Total del departamento					3	3	4
Loreto							2
desde 1853 gobierno litoral							
Cajamarca	Cajamarca					2	2
1854-1862	Chota					2	3
	Jaén					1	1
	Cajabamba (1855)					1	1
	Celendín (1862)						1
Total del departamento						6	8
Ica							2
desde 1855 provincia litoral							
TOTALES		96	74	74	77	83	101

Además valen las siguientes indicaciones:

(1) Cf. el decreto 21.7.1825; según la Constitución de 1823, se elige un diputado cada 12 mil habitantes, o fracción superior a 6 mil.
(2) Cf. la ley 14.5.1828; según la Constitución de 1828, se elige un diputado cada 20 mil habitantes, o fracción superior a 10 mil, y en cada provincia, cualquiera que fuera su población.
(3) Cf. la ley 3.7.1834; según la Constitución de 1834, se elige un diputado cada 24 mil habitantes, o fracción superior a 12 mil, y en cada provincia.
(4) Cf. la ley 29.11.1839; según la Constitución de 1839, se elige un diputado cada 30 mil habitantes, o fracción superior a 15 mil, y en cada provincia.
(5) Cf. el decreto 5.2.1855; según la Constitución de 1856, se elige un representante cada 25 mil habitantes, o fracción superior a 15 mil, y en cada provincia.
(6) Cf. la ley 31.1.1863; según la Constitución de 1860, se elige un diputado cada 30 mil habitantes, o fracción superior a 15 mil, y en cada provincia. La Constitución de 1860 estableció un número diferente de senadores para cada departamento, según el número de las provincias, mientras que anteriormente los senadores eran elegidos en igual número (3 ó 5) para todos los departamentos.
(7) Desde 1837 *Gobierno Litoral* y en 1861 departamento.
(8) Particularmente complicado fue el caso del departamento de Moquegua: según la *Demarcación política* (pp. 251-252), en 1837 fue constituido el departamento litoral de Tacna, compuesto de las provincias de Arica y Tarapacá, separadas del departamento de Arequipa. Más tarde se añadió a éste la provincia de Moquegua, también formando parte del departamento de Arequipa. En 1839 el departamento litoral de Tacna se transformó en el departamento de Moquegua, denominación que conservaría hasta 1875, cuando fue llamado departamento de Tacna; al mismo tempo fue separada la provincia de Moquegua, elevada a la categoría de provincia litoral. Mientras tanto, en 1868, también la provincia de Tarapacá se convirtió en provincia litoral.

Fuente: Oviedo 1861: i, 193, 346-347, 372-373, 390-391; Oviedo 1861: ii, 48; República del Perú. Dirección de Estadística, *Demarcación política del Perú*, Lima, s/f [1875], pp. 249-257; Aranda 1893: 820-821.

Fuentes

Siglas y abreviaciones:

ACP: Archivo del Congreso del Perú, Lima.
ADL: Archivo Departamental de La Libertad, Trujillo.
AGN: Archivo General de la Nación, Lima.
BNP, SI: Biblioteca Nacional del Perú, Sala de Investigaciones, Lima.
CDIP: Colección Documental de la Independencia del Perú.
Leg.: legajo
Exp.: expediente

* * *

Una consistente parte de la documentación en la que se basa la primera sección de este estudio consiste en fuentes de tipo legislativo, constituciones y leyes que en el período de la crisis de la monarquía española y en los primeros decenios de historia del Perú republicano permitieron la introducción de la representación moderna y la definición de los titulares del sufragio y de su modalidad de expresión. Para la intensa producción constitucional y legislativa de los primeros decenios tras la proclamación de la independencia es fundamental la *Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta el 31 de diciembre de 1859*, en 15 volúmenes, a cargo de Juan Oviedo y publicada entre 1861 y 1870. La documentación contenida en ella, distribuida según las competencias de los cuatro ministerios de la época (de Gobierno, Culto y Obras Públicas; de Beneficencia, Instrucción Pública y Justicia; de Hacienda y Comercio; de Guerra y Marina), incluye también materiales más específicos, como por ejemplo las circulares remitidas a los prefectos en ocasión de las elecciones. Es útil de modo paralelo la consulta de los 12 volúmenes de la *Colección de leyes, decretos y órdenes publicados en el Perú desde su independencia en el año de 1821*, a cargo de Mariano Santos de Quirós y Juan Crisóstomo Nieto, organizada según criterio exclusivamente cronológico y que cubre los años 1821-1851.

Para el período posterior a 1859 no hay publicaciones tan amplias y abundantes de datos sino solamente recopilaciones parciales, como la curada por Ricardo Aranda sobre *La constitución del Perú de 1860 con sus reformas hasta 1893. Leyes orgánicas, decretos, reglamentos y resoluciones referentes á ellas;* son también de notable utilidad los dos volúmenes del *Diccionario de la Legislación peruana* de Francisco García Calderón, publicado en 1879. Recientemente ha sido realizado un *Archivo digital de la legislación en el Perú*, al que se puede acceder a través del sitio web <www.leyes.congreso.gob.pe>, que contiene, además de las Leyes de Indias, todas las constituciones y una amplia recopilación de las leyes promulgadas a partir de 1821.

Las intervenciones de los diputados peruanos en las Cortes generales y extraordinarias de la nación española, reunidas en Cádiz, aparecen en los volúmenes 1 y 2 del tomo IV, *El Perú en las Cortes de Cádiz*, de la Colección Documental de la Independencia del Perú; el tomo XV, en tres volúmenes, incluye también las actas de las sesiones del primer Congreso constituyente peruano. Según el proyecto inicial, la Colección, a cargo de la Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú constituida en 1969 por el gobierno del general Juan Velasco Alvarado, debía alcanzar hasta 106 volúmenes. Aunque no se consiguió el objetivo (entre 1972 y 1975 se publicaron 24 tomos, articulados en 86 volúmenes), el resultado ha sido de todas formas de gran utilidad.

Respecto a los debates parlamentarios del período posterior, se publicaron algunos volúmenes que actualmente son de difícil consulta (como dice Basadre en su *Introducción a las bases documentales para la historia de la República del Perú*, tomo I, p. 79); en efecto, no ha sido posible localizarlos en Lima, ni en la Library of Congress de Washington, ni tampoco en el Iberoamerikaniches Institut de Berlín, que posee una abundante recopilación de los volúmenes del período posterior a 1860, cuando se regularizó la publicación de los debates. De todas formas ha sido posible consultar en la Biblioteca Nacional del Perú el *Extracto de las Sesiones de la Cámara de Diputados* relativo a 1849, de gran importancia para la discusión entre B. Herrera y P. Gálvez sobre el sufragio de los analfabetos.

Al debate sobre el sufragio están dedicadas también las obras de políticos y expertos en derecho de la época y del período si-

guiente, como T. Pacheco, J. Silva Santistevan, M. A. Fuentes, M. V. Villarán, J. M. Quimper, J. M. Manzanilla, V. A. Belaúnde, cuyas obras aparecen en la bibliografía general.

En lo que se refiere a los procesos y prácticas electorales puestos en marcha en el Perú a partir de la promulgación en 1812 de la Constitución de Cádiz, se han revelado especialmente útiles algunos volúmenes de la citada Colección Documental de la Independencia del Perú (en particular los volúmenes del tomo III, *Conspiraciones y rebeliones en el siglo XIX* y del tomo XXI, *Documentación Oficial española*).

A los procesos electorales de los períodos gaditano y republicano se refieren los documentos inéditos utilizados (en general actas de elecciones y registros civiles), procedentes en gran parte de la colección de manuscritos de la Sala de Investigaciones de la Biblioteca Nacional del Perú. Muy rico de datos se ha revelado el Archivo del Congreso del Perú, donde por ley se depositaba una copia de las actas de todos los procesos electorales que se celebraban en el país. La documentación se vuelve más consistente a finales de los años sesenta, por lo cual se utilizará preferentemente en la segunda parte de este estudio. La consulta presenta algunas dificultades provocadas por la abundancia del material, conservado en grandes legajos ordenados cronológicamente, para orientarse en los cuales existe sólo un *Índice general del Archivo de la H. Cámara de Diputados (1827 a 1885)*, manuscrito, y por el hecho de que el archivo no está concebido en función de eventuales estudios sino sólo de las exigencias de los actuales parlamentarios. En el período en que he realizado mi investigación no se podía consultar los documentos electorales relativos al Senado.

Abundante y ordenada es la documentación conservada en el Archivo Departamental de La Libertad, relativa sobre todo al período posterior a 1861, y que, por tanto, he utilizado sólo marginalmente. Ha sido poco productiva la consulta del Archivo General de la Nación, puesto que la sección *Gobierno* dedicada al período republicano está poco y mal catalogada; no ha sido posible acceder al Archivo de la Municipalidad de Lima.

Otros documentos de carácter electoral, sobre todo las actas de adhesión de los pueblos a algunos caudillos, proceden de periódicos como *El Republicano* de Arequipa o *El Peruano*, periódico ofi-

cial. Algunas otras informaciones relativas a la legislación fiscal, a la población y a la organización del territorio, provienen de publicaciones oficiales, como los *Anales de la Hacienda Pública del Perú*, y el censo general de 1876.

Ordenanzas, constituciones y leyes

Aranda, Ricardo

1893 La constitución del Perú de 1860 con sus reformas hasta 1893. Leyes orgánicas, decretos, reglamentos y resoluciones referentes á ellas. Lima: Imprenta de la H. Cámara de Diputados.

García Calderón Francisco

1879 *Diccionario de la legislación peruana, segunda edición corregida y aumentada con las leyes y decretos dictados hasta 1877*, 2 tomos. Lima-París: Librería de Laroque.

Garófano, Rafael & I. de Páramo

1983 *La Constitución Gaditana de 1812*. Cádiz: Diputación de Cádiz.

La Constitución del Perú.

1873 *La Constitución del Perú. Leyes y resoluciones dictadas por los Congresos de 1868-1870-1872-1873. Leyes orgánicas y reglamentos generales*. Lima: Imprenta del Estado.

León Pinelo, Antonio de

1992 [1635] *Recopilación de las Indias*. Edición y estudio preliminar de Ismael Sánchez Bella, 3 vols. México: Miguel Ángel Porrúa, Librero-editor.

San Martino de Dromi, Laura

1999 *Constitución Indiana de Carlos III: La Real Ordenanza de Intendentes de 1782*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Oviedo, Juan

1861-1870 *Colección de Leyes, Decretos y Órdenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta 31 de diciembre de 1859, reimpresa por orden de materias por el Dr. D. Juan Oviedo, abogado de los Tribunales de la República*, 15 tomos, Lima: Felipe Bailly Editor.

Quirós, Mariano Santos & Juan Crisóstomo Nieto

1831-1853 *Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú desde su independencia en el año de 1821*. Lima: Imprenta de José Masías Huaraz.

Solórzano y Pereyra, Juan de

s/f [1647] *Política indiana compuesta por el Señor Don Juan de Solorzano y Pereyra, Cavallero del Orden de Santiago, del Consejo de su Magestad en los Supremos de Castilla e Indias, corregida é ilustrada con notas por el licenciado Don Francisco Ramiri de Valenzuela, Relator del Supremo Consejo, y Cámara de Indias, y Oidor Honorario de la Real Audiencia, y Casa de Contratacion de Cadiz*, 5 tomos. Madrid-Buenos Aires: Compañía Ibero-americana de Publicaciones.

Toledo, Francisco de

1986 *Disposiciones Gubernativas para el Virreinato del Perú*, vol. 1, 1569-1574. Introducción por G. Lohmann Villena, trascripción por M.J. Sarabia Viejo. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

1989 *Disposiciones Gubernativas para el Virreinato del Perú*, vol. 2, *1575-1580*. Introducción por G. Lohmann Villena, trascripción por M.J. Sarabia Viejo. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Debates parlamentarios y otros documentos oficiales

Diario de los Debates. 1860. Congreso, Lima, s/e, s/f [1860] (sesiones del 28.7.1860 al 14.11. 1860).

Congreso Ordinario del año de 1860, *Diario de los Debates*. Lima: Tipografía de *El Comercio*, 1860 (sesiones del 16.11. 1860 al 20.2.1861).

Congreso Ordinario, *Diario de Debates del año de 1860*. Lima: s/f (sesiones del 20.2.1861 al 25.5.1861).

Congreso Ordinario del año de 1862, *Diario de los Debates*. Lima: Tipografía de *El Comercio*, 1862.

Congreso Ordinario de 1890, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores*. Lima: s/a [1890].

Congreso Ordinario de 1891, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. Lima, 1891.

Cuadro de los electores de la República aprobado por el Congreso de 1893 y ley de registro cívico. Lima: Imprenta de la H. Cámara de Diputados, 1893.

Extracto de las Sesiones de la Cámara de Diputados, s/e, s/f [1849].

Censo general de la República del Perú formado en 1876, 7 vols. Lima: Imprenta del Teatro, 1878.

República del Perú. Dirección de Estadística, *Demarcación política del Perú*, Lima, s/f [1875].

Resumen del Censo general de habitantes del Perú hecho en 1876. Lima: Imprenta del Estado, 1878.

Colección Documental de la Independencia del Perú (tomos citados)

CDIP

1971a *Conspiraciones y rebeliones en el siglo XIX. La Revolución de Huánuco, Panatahuas y Huamalíes de 1812*, tomo III, vol. 4, investigación, recopilación y prólogo por Ella Dunbar Temple. Lima: CDIP.

1971b *Conspiraciones y rebeliones en el siglo XIX. La revolución del Cuzco de 1814*, tomo III, vol. 6, recopilación y prólogo por H. Villanueva Hurteaga, Lima: CDIP.

1972 *Documentación Oficial Española*, tomo XXII, 2 vols., compilación y prólogo por G. Lohmann Villena, Lima: CDIP.

1973-4 *Primer Congreso Constituyente*, tomo XV, 2 vols., edición y prólogo de G. Pons Muzzo y A. Tauro, Lima: CDIP.

1974 *Los Ideólogos, José Faustino Sánchez Carrión*, tomo I, vol. 9, recopilación e investigación por A. Tamayo Vargas y C. Pacheco Vélez. Lima: CDIP

1974b *El Perú en las Cortes de Cádiz*, tomo IV, 2 vols., investigación, recopilación y prólogo por G. Durand Florez. Lima: CDIP.

Periódicos

Mercurio Peruano, tomo I (1791), IX (1793), X (1794).

Revista de Lima, 1860.

El Heraldo de Lima, 1855.

El Republicano, Arequipa, 1854.

El Peruano, 1842 y 1865.

Fuentes inéditas
Biblioteca Nacional del Perú, Sala de Investigaciones (documentos citados en orden cronológico)

BNP, SI, D10263 *Expediente de las elecciones de alcaldes de los partidos de Tayacaja y Angaraes, Pampas, Diciembre 30 de 1811*.

BNP, SI, D9867 *Expediente sobre nombramiento de electores é instalación del ayuntamiento constitucional (año de 1813), Huancavelica, Enero 25 de 1813.*

BNP, SI, D250 *Expediente sobre los poderes que se han dado al Regidor Juan Sanchez y al síndico procurador D. Guillermo Zevallos, para que en nombre del ayuntamiento de Huánuco declaren las facultades y autoridad otorgadas a este organismo por las Cortes españolas. Lima, Abril 28 de 1813.*

BNP, SI, D9873 *Expediente sobre petición presentada por Bernardino Alarcón, vecino español de Puquina, para que no se de participación excesiva a los sujetos de raza incica [sic] en la integración de los ayuntamientos. Puquina, Mayo 15 de 1813.*

BNP, SI, D9324 *Documentos sobre la elección de la H. Municipalidad del pueblo de Caja. Caja (Acobamba), Julio 23 de 1813.*

BNP, SI, D9617 *Testimonio del expediente sobre el reclamo de los síndicos procuradores del ayuntamiento de Hualgayoc, acerca de los agravios inferidos al pueblo en el proceso eleccionario realizado para el nombramiento de nuevas autoridades ediles. Hualgayoc, Diciembre 6 de 1813.*

BNP, SI, D5888 *Expediente promovido por el cura de Pilpichaca dando parte a esta Intendencia sobre que los naturales de su feligresia intentan trastornar ó alterar la tranquilidad y el buen orden, Huancavelica, Diciembre 27 de 1813.*

BNP, SI, D10336 *Acta del establecimiento del ayuntamiento constitucional del pueblo de Callamarca. Año de 1821. San Pedro de Callamarca. Marzo 11 de 1821.*

BNP, SI, D9278 *Año de 1821. Julcamarca. Junta de ciudadanos de este pueblo para la instalación de ayuntamiento. Presidente el Sr. Crnel. Dn. Juan Manuel Nuñez, Gobernador Subdelegado de este Partido de Angaraes. Julcamarca, Marzo 12 de 1821.*

BNP, SI, D4737 *Expediente relativo a la elección é instalación del Cabildo y Regimiento del pueblo de Caza (provincia de Angaraes), 1821.*

BNP, SI, D8632 *Instrucciones reservadísimas que el gobierno supremo del Perú dá al Presidente del Departamento de Tarma, sobre lo que debe practicar en razon de las elecciones de Diputados para el próximo Congreso constituyente, Mayo 8 de 1822.*

BNP, SI, D12801 *Instrucción del método substancial para el régimen que deberá observarse en las elecciones de diputados para el Congreso del Perú, 1822.*

BNP, SI, D12651 *Departamento de La Costa. Libro de Actas de Elecciones Parroquiales. Año de 1822. Mesas de sufragios y diputados propietarios y*

suplentes elegidos en los pueblos de las tres provincias del depto. de «La Costa».

BNP, SI, D12824 *Acta de elecciones para el nombramiento de electores, realizado en la ciudad de Huacho. Huacho, Diciembre 21 de 1834.*

BNP, SI, D1342 *Actas de las elecciones realizadas en la provincia de Quispicanchis para el cargo de Presidente de la República. Urcos, Marzo 1° de 1834.*

BNP, SI, D8468 *Acta de electores para diputados de Asamblea. Cuzco, Octubre 23 de 1835.*

BNP, SI, D8161 *Censo político y Registro cívico de esta ciudad de Piura formado segun la ley de 29 de Noviembre de 1939 por los síndicos Procuradores D. José de los Santos Castañeda y D. Santiago Távara para los años de 1840 y 1841. Año de 1840.*

BNP, SI, D9974 *Censo político y general del distrito de Moya, sacado por los funcionarios en 10 de abril del año de 1847.*

BNP, SI, D10362 *Censo o estadística general del distrito de Conayca, Abril 22 de 1847.*

BNP, SI, D9978 *Censo general del distrito de Acoria, capital de este nombre, distante cinco leguas del departamento de Huancavelica, Octubre 25 de 1847.*

BNP, SI, D9979 *Copia del registro cívico del distrito de Lircay, Noviembre 17 de 1847.*

BNP, SI, D9973 *Registro cívico del distrito de Moya, Noviembre 20 de 1847.*

BNP, SI, D9969 *Censo político del distrito de Pilpichaca. Año de 1847.*

BNP, SI, D9970 *Censo político del distrito de Santiago de los Chocorvos. Año de 1847.*

BNP, SI, D9971 *Censo político y registro cívico del distrito de Chavin. Año de 1847.*

BNP, SI, D2981 *Petición presentada al Congreso por los vecinos del pueblo de Guadalupe para que se declare su libertad o en su defecto se disponga lo conveniente para la venta en su favor de las tierras que ocupa dicho pueblo. Guadalupe, Setiembre 16 de 1849.*

Archivo del Congreso del Perú
(documentos citados en orden cronológico)

ACP, *1851-52. Expediente elevado al Gobierno por el Sr. Prefecto de Puno: los Síndicos solicitan de aquella capital se autorize al colegio provincial de Huancané para elegir conforme a la ley fundamental, un diputado mas por*

aquella provincia. Puno, Setiembre 12 de 1851, leg. 3, *Asuntos generales pasados a Comisiones, Comisión de poderes*, exp. 4.

ACP, *1855.56.57, Copia de las actas de las elecciones para Diputados á la Convención Nacional practicadas en el Pueblo de Huancarqui, parroquia de la Provincia de Castilla del Departamento de Arequipa dies y siete días del mes de Abril de 1855*, leg. 3, *Actas de Elecciones de Diputados por Arequipa, Ayacucho, Cuzco, Huancavelica, Moquegua, Puno.*

ACP, *1855, 56, 57, Copia de las elecciones para Diputados á la Convención Nacional practicadas en el Valle de Tambo, desde el día dies y seis de Abril hasta el dies y nueve del mismo de 1855 años*, leg. 3, *Actas de elecciones de Diputados por Arequipa, Ayacucho, Cuzco, Huancavelica, Moquegua, Puno.*

ACP, *1855.56.57, Copia de las actas de Elecciones para diputados a la Convención Nacional practicadas en los días veinte y cuatro y siguientes hasta el primero de Mayo de la Parroquia de Macari, Provincia de Lampa, Macari, Mayo de 1855*, leg. 3, *Actas de elecciones de diputados por Arequipa, Ayacucho, Cuzco, Huancavelica, Moquegua, Puno.*

ACP, *1860 y 1861, Registro cívico de la parroquia de Corculla, provincia de Parinacochas. Año de 1859*, leg. 1.

ACP, *1860 y 1861, Registro Cívico redactado del Censo general del distrito de Oyolo el día 8 de noviembre del año de 1859, por la H. Municipalidad presidida por el Sor. Alcalde don José Rufino Rubio*, leg. 1.

ACP, *1860 y 1861, Registro Cívico del distrito de Colta conforme al Censo de su población, en el año de 1859. Formado por la H. Municipalidad en cumplimiento de la ley orgánica*, leg. 1.

ACP, *1860 y 1861, Copia del registro cívico de la Parroquia de Lampia, provincia de Parinacochas del departamento de Ayacucho. Año de 1859*, leg. 1.

ACP, *1860 y 1861, Acta sobre elecciones para Diputado á Congreso con facultad de reformar la constitución de una vez y de disponer cuanto sea conveniente al bien del país, y para Municipales, Pullo, á 12 de Diciembre de 1859*, leg. 1.

ACP, *1860 y 1861, Copia de Registro cívico correspondiente a la viceparroquia de Quilcata que la Municipalidad dirije a la mesa receptora conforme a la ley, Quilcata, á 14 de Diciembre de 1859*, leg 1.

ACP, *1860 y 1861, Copia de la acta final de las Elecciones practicadas en este Pueblo para los Representantes á Congreso ordinario por esta Provincia de Paruro, Diciembre 24 de 1859*, leg. 1.

ACP, *1860 y 1861, Copia del Registro Cívico correspondiente a la Parroquia de Pararca que la municipalidad dirije á la Mesa receptora conforme á la ley*, leg. 1.

ACP, *1860 y 1861, Registro cívico de la Parroquia de Chumpi. Año de 1860*, leg. 1.

ACP, *1860 y 1861, Acta del Jurado electoral sobre elecciones para representantes al próximo Congreso por la Provincia de Cangallo*, leg. 1.

ACP, *1860 y 1861, Dictamen de la Comision sobre el acta por la elección por la cual resulta el Sr. General D. Manuel de Mendiburu electo Diputado por la Provincia de Quispicanchis, Sala de la Comision, Lima, á 14 de Julio de 1860*, leg. 1.

Bibliografía

ADRIANZÉN, Alberto (ed.)

1987 *Pensamiento político peruano*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).

AGUIRRE, Carlos & Charles WALKER (eds.)

1990 *Bandoleros, abigeos y montoneros. Criminalidad y violencia en el Perú, siglos XVIII-XX*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario (IAA).

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal

1996 «Violencia y legitimidad: las revoluciones entre 1827 y 1841». *Apuntes*, 39. Lima, pp. 113-127.

2000 *Caudillos y Constituciones: Perú 1821-1845*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto Riva-Agüero, Fondo de Cultura Económica.

ANDERSON, Benedict

1983 *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso.

ANNINO, Antonio

1982 «Il patto e la norma alle origini della legalità oligarchica in Messico». *Nova Americana*, 5, *Forme storiche dello stato*, Turín, pp. 135-173.

1988 «Pratiche creole e liberalismo nella crisi dello spazio urbano coloniale. Il 29 novembre 1812 a Città del Messico». *Quaderni Storici*, s/l, 69, *Notabili Elettori Elezioni*, pp. 727-763.

1992 «I paradossi occulti del v centenario. Note gerbiane per una verfassung ispanoamericana». *Quaderni Storici*, s/l, 81, pp. 925-950.

1993a «Nuevas perspectivas para una vieja pregunta». En ANNINO & BUVE 1993: 5-13.

1993b «El Jano bifronte mexicano: una aproximación tentativa». En Annino & Buve 1993: 177-186.
1994a «Soberanías en lucha». En Annino; Castro & Guerra 1994: 229-253.
1994b «Otras naciones: sincretismo político en el México decimonónico». En Guerra & Quijada 1994: 215-255.
1995a «Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821». En Annino 1995: 177-226.
1995b «Nuevas perspectivas para una vieja pregunta». En Annino & Vázquez 1995: 45-90.
1995c «Voto, tierra y soberanía. Cádiz y los orígenes del munici-palismo mexicano». En Guerra 1995: 269-292.
1998 «Vote et décalage de la citoyenneté dans les pays andins et mesoamericains». En Romanelli 1998: 157-182.
1999a «Ciudadanía "versus" gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema». En Sabato 1999: 62-93.
1999b «El primer constitucionalismo mexicano, 1810-1830». En Carmagnani; Hernández Chávez & Romano 1999: III, 140-189.

Annino, Antonio (coord.)
1995 *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Annino, Antonio & Raymond Buve (coords.)
1993 «El liberalismo en México». *Cuadernos de Historia Latinoamericana*, 1.

Annino, A.; M. Carmagnani; G. Chiaramonti, *et al.* (al cuidado de)
1987 *America latina: dallo stato coloniale allo stato nazione (1750-1940)*, 2 vols. Milán: Franco Angeli Editore.

Annino, A.; Luis Castro Leiva & François-Xavier Guerra (coords.)
1994 *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*. Zaragoza: iberCaja.

Annino, Antonio & François-Xavier Guerra (coords.)
2003 *Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX*, México: Fondo de Cultura Económica.

Annino, Antonio & Raffaele Romanelli
1988 «Premessa». *Quaderni Storici*, s/l, 69, *Notabili Elettori Elezioni*, pp. 675-684.

Annino, Antonio & J. Z. Vázquez
1995 *El primer liberalismo mexicano: 1808-1855*. México: INAH, Miguel Ángel Porrúa.

Armas Asin, Fernando
1998 *Liberales, protestantes y masones. Modernidad y tolerancia religiosa. Perú siglo XIX*, Cusco-Lima: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas-Pontificia Universidad Católica del Perú.
Artola, Miguel (ed.)
1991 *Las Cortes de Cádiz*. Madrid: Marcial Pons.
Ayarza, Víctor E.
1921 *Reseña histórica del Senado del Perú. 1821-1921*. Lima: Imprenta Torres Aguirre.
Badía, Juan Ferrando
1991 «Proyección exterior de la Constitución de 1812». En Artola 1991: 207-248.
Basadre, Jorge
1929 «Los hombres de traje negro». *Letras*. Órgano de la Facultad de Letras de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, I, 1, Lima, 1929, pp. 29-59.
1970 *Historia de la República del Perú 1822-1933*, 17 volúmenes, 6.ª edición aumentada y corregida. Lima: Editorial Universitaria.
1971 *Introducción a las bases documentales para la historia de la República del Perú: con algunas reflexiones*, 2 tomos. Lima: Ediciones P. L. Villanueva.
1978 *Perú: Problema y Posibilidad*. Lima: Banco Internacional del Perú.
1980a *La multitud, la ciudad y el campo en la historia del Perú, con un colofón sobre el país profundo*. Lima: Ediciones Treintaitrés & Mosca Azul editores.
1980b *Elecciones y centralismo en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
1984 *Historia del derecho peruano: nociones generales. Época prehispánica. Fuentes de la época colonial y del derecho republicano*. Lima: Edigraf.
1987 «Reconsideraciones sobre el problema histórico de la Confederación Perú-boliviana». En Flores-Galindo 1987: II, 295-331.
Belaunde, Víctor Andrés
1994 *La crisis presente (1914-1939)*. Lima: Luis Alfredo Ediciones.
Bellingeri, Marco
1993 «De una constitución a otra: conflicto de jurisdicciones y dispersión de poderes en Yucatán (1789-1831)». En Annino & Buve 1993: I, 49-78.
1995 «Las ambigüedades del voto en Yucatán. Representación y gobierno en una formación interétnica 1812-1829». En Annino 1995: 226-290.

Bellingeri, Marco (coord.)
2000 *Dinámicas de Antiguo Régimen y orden constitucional. Representación, justicia y administración en Iberoamérica. Siglos XVIII-XIX.* Turín: Otto Editore.
Berengo, Marino
1999 *L'Europa delle città. Il volto della società urbana europea tra Medioevo ed Età moderna.* Turín: Einaudi.
Berruezo, María Teresa
1986 *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814).* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
Bethell, Leslie (ed.)
1986 *The Cambridge History of Latin America,* vol. 3, From independence to c. 1870. Cambridge: Cambridge University Press.
Biagini, Eugenio
1988 «Rappresentanza virtuale e democrazia di massa: i paradossi della Gran Bretagna vittoriana». *Quaderni Storici,* s/1, 69, *Notabili Elettori Elezioni,* pp. 809-838.
Blanchard, Peter
1996 «The "Transitional Man" in Nineteenth-Century Latin America: the Case of Domingo Elías of Peru». *Bulletin of Latin American Research,* 15, 2, pp. 157-176.
Bobbio, N.
1997 *L'età dei diritti.* Torino: Einaudi.
Bolívar, Simón
[1913] *Discursos y proclamas.* Compilados, anotados, prologados y publicados por R. Blanco-Fombona. París: Casa Editorial Garnier Hermanos, s/f.
Bonilla, Heraclio
1974 *Guano y burguesía en el Perú.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
1980 *Un siglo a la deriva: ensayos sobre el Perú, Bolivia y la guerra.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
1981 «Clases populares y Estado en el contexto de la crisis colonial». En Bonilla, Chaunu, Halperin, Vilar, Spalding & Hobsbawm 1981: 13-69.
1987 «Continuidad y cambio en la organización política del estado en el Perú independiente». En Flores-Galindo 1987: II, 269-294.
s/f *Estado y tributo campesino. La experiencia de Ayacucho.* Documento de trabajo n.° 30. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Bonilla, Heraclio (comp.)
1991 *Los Andes en la encrucijada. Indios, comunidades y Estado en el siglo XIX.* Quito: Flacso-Ediciones Libri Mundi.
Bonilla, H.; P. Chaunu; T. Halperin; P. Vilar; K. Spalding & E. Hobsbawm
1981 [1972] *La independencia en el Perú.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
Bonilla, Heraclio & Karen Spalding
1981 «La Independencia en el Perú: las palabras y los hechos». En Bonilla, Chaunu, Halperin, Vilar, Spalding & Hobsbawm 1981: 70-114.
Borah, Woodrow (coord.)
1985 *El gobierno provincial en la Nueva España 1570-1787.* México: Universidad Nacional Autónoma de México.
Brading, David
1985 *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810).* México: Fondo de Cultura Económica [ed. original: *Miners and Merchants in Bourbon Mexico, 1763-1810,* Londres, Cambridge University Press, 1971].
1991 *The First America. The Spanish monarchy, Creole patriots and the Liberal state 1492-1867.* Cambridge: Cambridge University Press.
1994 «Nationalism and State-Building in Latin American History». *Ibero-Amerikanisches Archiv,* 1-2, pp. 83-108.
Bueno, Cosme
1951 *Geografía del Perú virreinal (siglo XVIII),* publicado por Carlos Daniel Valcárcel. Lima: s/e.
Burga, Manuel
1988 *Nacimiento de una utopía. Muerte y resurrección de los Incas.* Lima: Instituto de Apoyo Agrario.
Burga, Manuel & Alberto Flores-Galindo
1982 «La utopía andina». *Allpanchis,* XVII, pp. 85-101.
Burkholder, Mark A. & D. S. Chandler
1984 *De la impotencia a la autoridad. La Corona española y las Audiencias en América, 1687-1808.* México: Fondo de Cultura Económica [ed. original: *From Impotence to Authority. The Spanish Crown and the American Audiencias, 1687-1808.* Columbia: University of Missouri Press, 1977].
Cahill, David
1984 «Curas and Social Conflict in the Doctrinas of Cuzco, 1780-1814». *Journal of Latin American Studies,* 16, pp. 241-276.
1988 «Una visión andina: el levantamiento de Ocongate de 1815». *Histórica,* XII, 2, Lima, pp. 133-159.

1994 «Colour by Numbers: Racial and Ethnic Categories in the Viceroyalty of Peru, 1532-1824». *Journal of Latin American Studies*, 26 (2), pp. 325-146.

2003 «Primus inter pares. La búsqueda del Marquesado de Oropesa camino a la Gran Rebelión (1741-1780)». *Revista Andina*, 37, Cusco, pp. 9-35.

Cahill, David & Scarlett O'Phelan Godoy

1992 «Forging their own History: Indian Insurgency in the Southern Peruvian Sierra, 1815». *Bulletin of Latin American Research*, 11, 2, pp. 125-167.

Cammarano, Fulvio

1988 «Logiche comunitarie e associazionismo politico nella Gran Bretagna tardovittoriana: procedure elettorali e "corruzione"». *Quaderni Storici*, s/l, 69, *Notabili Elettori Elezioni*, pp. 839-872.

Campbell, Leon G.

1976 «The Army of Peru and the Túpac Amaru Revolt, 1780-1783». *Hispanic American Historical Review*, 56, 1, pp. 31-57.

1978 *The Military and Society in Colonial Peru 1750-1810*, Filadelfia: The American Philosophical Society.

1981 «Social Structure of the Túpac Amaru Army in Cuzco, 1780-81». *Hispanic American Historical Review*, 61, 4, pp. 675-693.

Campillo y Cosío, José del

1993 [1789] *Nuevo sistema de gobierno económico para América: con los daños y males que hoy tiene, de lo que participa copiosamente España: y remedios universales para que la primera tenga considerables ventajas y la segunda mayores intereses*, edición, introducción y notas de M. Ballesteros Gaibrós. Oviedo: Grupo Editorial Asturiano.

Carmagnani, Marcello

1981 *La grande illusione delle oligarchie. Stato e società in America latina (1850-1930)*. Turín: Loescher editore.

1987 «La città latinoamericana». En Rossi 1987: 491-512.

1994 «La città coloniale ispano-americana: istituzioni e politica». En Rosso del Brenna 1994: 81-88.

Carmagnani, Marcello (coord.)

1993 *Federalismos latinoamericanos. México/Brasil/ Argentina*. México: El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica.

2000 *Constitucionalismo y orden liberal. América Latina, 1850-1920*. Turín: Otto Editore.

Carmagnani, Marcello & Alicia Hernández Chávez
1999 «La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910». En Sabato 1999: 371-404.
Carmagnani, M.; A. Hernández Chávez & Ruggiero Romano (coords.)
1999 *Para una historia de América*, vol. I. Las estructuras; vol. II. Los nudos (1); vol. III. Los nudos (2). México: El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica.
Carmagnani, Marcello & Ruggiero Romano
1999 «Componentes sociales: siglos XVI-XVIII». En Carmagnani; Hernández Chávez & Romano 1999: I, 289-362.
Carr, Raymond
1978 *Storia della Spagna. 1808-1939*, 2 vols. Florencia: La Nuova Italia [ed. original: *Spain 1808-1839*. Oxford: At the Clarendon Press, 1966].
Castro, Ignacio de
1978 *Relación del Cuzco*, prólogo de C. D. Valcárcel. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos [1.ª edición incompleta: Madrid, 1795; 1.ª edición completa: Lima, 1978].
Céspedes del Castillo, Guillermo
1947 *Lima y Buenos Aires: repercusiones económicas y políticas de la creación del virreinato del Plata*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispanoamericanos.
Chambers, Sarah C.
1999 *From Subjects to Citizens. Honor, Gender, and Politics in Arequipa, Peru 1780-1854*. Pensilvania: University Park-The Pennsylvania State University Press.
Chiaramonte, José Carlos
1989 «Formas de identidad política en el Río de La Plata luego de 1810». *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana «Dr. E. Ravignani»*, III serie, 1, 1989, pp. 71-92.
1993 «El federalismo argentino durante la primera mitad del siglo XIX». En Carmagnani 1993: 81-132.
1994 «Modificaciones del pacto imperial». En Annino, Castro Leiva & Guerra 1994: 107-128.
1995 «Vieja y nueva representación: los procesos electorales en Buenos Aires, 1810-1820». En Annino 1995: 19-63.
1999 «Ciudadanía, soberanía y representación en la génesis del estado argentino (c 1810-1852)». En Sabato 1999: 94-116.

2000 «Fundamentos iusnaturalistas de los movimientos de independencia». *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana «Dr. Emilio Ravignani»*, 22, 2, Buenos Aires, pp. 33-71.

Chiaramonti, Gabriella

1987 «Propiedad y sistema político regional: Trujillo (Perú), 1860-1920». En Annino, Carmagnani & Chiaramonti 1987: I, 260-283.

1988 «Riforma elettorale e centralismo notabilare a Trujillo (Peru) tra Otto e Novecento». *Quaderni Storici*, s/l, 69, *Notabili Elettori Elezioni*, pp. 903-927.

1992 «Entre autonomías y centralismo: apuntes sobre juntas departamentales en el Perú desde mediados del siglo XIX a 1920. El caso de Trujillo». En Sarabia Viejo 1992: 489-509.

1995 «Andes o Nación: la reforma electoral de 1896 en el Perú». En Annino 1995: 315-346.

2000a «Buscando al ciudadano "virtuoso". El censo peruano de 1876 en el proyecto político de Manuel Pardo». En Carmagnani 2000: 9-50.

2000b «Construir el centro, redefinir al ciudadano: restricción del sufragio y reforma electoral en el Perú de finales del siglo XIX». En Malamud 2000: 230-261.

2000c «La ley y las costumbres. Apuntes sobre los registros civiles y los libros parroquiales en el Perú de la segunda mitad del siglo XIX (1857-1879)». *Revista Complutense de Historia de América*, 26, Madrid, pp. 199-232.

Chust, Manuel

1999 *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz*. Valencia: Centro Francisco Tomás y Valiente UNED Alzira-Valencia, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Cisneros, Luciano Benjamín

1860 «Una palabra sobre el proyecto constitucional del Ilmo. Obispo de Arequipa». *Revista de Lima*, II, Lima, pp. 221-230 y 257-265.

Clement, Jean Pierre

1997 *El Mercurio Peruano, 1790-1795*, 2 vols. Madrid: Iberoamericana.

Clerici, Alberto

2004 *Costituzionalismo, contrattualismo e diritto di resistenza nella rivolta dei Paesi Bassi (1559-1581)*. Milán: Franco Angeli.

Contreras, Carlos

1989 «Estado republicano y tributo indígena en la Sierra Central en la post-independencia». *Histórica*, XIII, 1, Lima, pp. 9-44.

2001 «La transición fiscal de la Colonia a la República». En O'Phelan Godoy 2001: 197-235.

Contreras, Carlos & Marcos Cueto

2000 *Historia del Perú contemporáneo. Desde las luchas por la Independencia hasta el presente*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-Universidad del Pacífico-Instituto de Estudios Peruanos.

Cook, Noble David

1981 *Demographic Collapse: Indian Peru, 1520-1620*. Cambridge: Cambridge University Press.

Costa, Pietro

1999 *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. I. Dalla civiltà comunale al Settecento. Bari: Laterza.

2000 *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. II. L'età delle rivoluzioni. Bari: Laterza.

Couffignal, Georges (bajo la dirección de)

1992 *Réinventer la démocratie. Le défi latino-américain*. París: Presses de la Fondation National des Sciences Politiques.

Cremona, Nicoletta

1996-97 «Capitania General de Chile 1808-1811: prime risposte istituzionali alla crisi dell'impero». Tesis de doctorado. Padua: Università di Padova, Facoltà di Lettere e Filosofia.

Cubas, Ricardo

2001 «Educación, elites e Independencia: el papel del Convictorio de San Carlos en la emancipación peruana». En O'Phelan Godoy 2001: 289-317.

Dancuart, P. E.

1905 *Anales de la hacienda pública del Perú. Historia y legislación fiscal de la República*, tomo I. Lima: Librería e Imprenta Gil.

1906 *Anales de la hacienda pública del Perú. Historia y legislación fiscal de la República*, tomo II. Lima: Imprenta de *La Revista*.

[1908] *Anales de la hacienda pública del Perú. Historia y legislación fiscal de la República*, tomo I. Lima: Imprenta delEstado.

Dardé, Carlos & Manuel Estrada

1995 «La representación social y territorial en la legislación electoral española, 1808-1874». En Malamud 1995: I, 5-32.

De la Puente Candamo, José

1971 *Notas sobre la causa de la Independencia del Perú*. Lima: Sesquicentenario de la Independencia Nacional.

Demélas, Marie-Danielle
1984 «Microcosmos. Une dispute municipale à Loja (1813-1814)». *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, XIII, 3-4, pp. 65-76.
1992 *L'invention politique. Bolivie, Equateur, Pérou au XIX^e siècle*. Paris: Éditions Recherche sur les Civilisations.
1994a «Estado y actores colectivos. El caso de los Andes». En Annino, Castro Leiva & Guerra 1994: 301-327.
1994b «Pactismo y constitucionalismo en los Andes». En Annino, Castro Leiva & Guerra 1994: 495-510.
1994c «Genèse et figure du caudillo». *Social Anthropology*, 2, 1, pp. 19-41.
1995 «Modalidades y significación de las elecciones generales en los pueblos andinos, 1813-1814». En Annino 1995: 291-313.
Demélas, Marie-Danielle & Yves Saint-Geours
1988 *Jerusalén y Babilonia. Religión y política en el Ecuador, 1780-1880*. Quito: Corporación Editora Nacional.
Denegri Luna, Félix
1996 *Perú y Ecuador. Apuntes para la historia de una frontera*. Lima: Bolsa de Valores de Lima, Instituto Riva-Agüero, Pontificia Universidad Católica del Perú.
D'Eramo, Marco
1996 «Chissà se capiranno», presentación de la edición italiana de 1996 de B. Anderson. *Comunità immaginate. Origini e diffusione dei nazionalismi*. Roma: Manifestolibri, pp. 7-13
De Sanctis, Francesco
1983 *Un viaggio elettorale*, prefacio de D. Mack Smith. Florencia: Passigli Editori.
Deustua, José
1986 *La minería peruana y la iniciación de la República, 1820-1840*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
Diaz, Alida
1974 *El censo general de 1876 en el Perú*. Lima: Seminario de Historia Rural Andina, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
Diaz Rementería, Carlos J.
1977 *El cacique en el virreinato del Perú, estudio histórico-jurídico*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
Diez Hurtado, Alejandro
1992 «El poder de las varas. Los cabildos en Piura a fines de la colonia». *Apuntes*, 30, Lima, pp. 81-90.

1999 «Tierras y comunes de indios a fines de la Colonia». En O'Phelan Godoy 1999: 279-294.

Doering, Juan Günther & Guillermo Lohmann Villena

1992 *Lima*. Madrid: Editorial Mapfre.

Earle, Rebecca.

2001 «Creole Patriotism and the Myth of the "Loyal Indian"». *Past and Present*, 172, pp. 125-145.

Echegaray Correa, Ismael R.

1965 *La Cámara de Diputados y las Constituyentes del Perú 1822-1965*. Lima: Imprenta del Ministerio de Hacienda y Comercio.

Elliott, John H.

1996 «Empire and State in British and Spanish America». En Gruzinski & Wachtel 1996: 365-382.

Escobar Ohmstede, Antonio & Romana Falcón (coords.)

2002 «Los ejes de la disputa. Movimientos sociales y actores colectivos en América Latina, siglo xix». *Cuadernos de Historia Latinoamericana*, 10.

Espinosa, Carlos

2002 «Entre la ciudad y el continente: opciones para la construcción de los estados andinos en la época de la Independencia». *Revista Andina*, 34, Cusco, pp. 155-181.

Espinoza Ruiz, G. A.

1999 «La reforma de la educación superior en Lima: el caso del Convictorio de San Carlos». En O'Phelan Godoy 1999: 205-241.

Espinoza Soriano, Waldemar

1960 «El Alcalde Mayor indígena en el virreinato del Perú». *Anuario de Estudios Americanos*, xvii, pp. 183-300.

1973 *Enciclopedia del departamento de Junín*, tomo I. Huancayo: Editorial San Fernando.

Favre, Henri

1986 «Bolívar y los indios». *Histórica*, x, 1, pp. 1-18.

Fisher, John Robert

1970 *Government and Society in Colonial Peru. The Intendant System, 1784-1814*. Londres: University of Londres-The Athlone Press.

1979 «Royalism, Regionalism and Rebellion in Colonial Peru, 1808-1815». *Hispanic American Historical Review*, 59 (2), pp. 232-257.

1981 *Gobierno y sociedad en el Perú colonial: El régimen de las intendencias, 1784-1814*. Lima: PUCP.

1987 «Imperio, Virreinato y provincias: la lucha por el poder en el Perú». En Annino, Carmagnani & Chiaramonti 1987: II, 455-470.
1990 «The Effects of "Comercio Libre" on the Economies of New Granada and Peru: A Comparison». En Fisher, Kuethe & McFarlane 1990: 147-163.
2000a *El Perú borbónico 1750-1824*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
2000b «The Royalist Regime in the Viceroyalty of Peru, 1820-1824». *Journal of Latin American Studies*, 32, pp. 55-84.
Fisher, John Robert; Allan J. Kuethe & Anthony McFarlane (eds.)
1990 *Reform and Insurrection in Bourbon New Granada and Peru*. Baton Rouge & Londres: Louisiana State University Press.
Flaquer Montequi, Rafael
1991 «El Ejecutivo en la revolución liberal». En Artola 1991: 37-65.
Flores, Ramiro
2001 «El Tribunal del Consulado de Lima frente a la crisis del estado borbónico y la quiebra del sistema mercantil (1796-1821)». En O'Phelan Godoy 2001: 137-172.
Flores-Galindo, Alberto
1984 *Aristocracia y plebe. Lima, 1760-1830*. Lima: Mosca Azul editores.
1987a «La crisis de la independencia: el Perú y Latinoamérica». En Flores-Galindo 1987: I, 7-16.
1987b «Independencia y clases sociales». En Flores-Galindo 1987: I, 121-144.
1989 «Las revoluciones tupamaristas: Temas en debate». *Revista Andina*, 13, 2, Cusco, pp. 279-287.
1991 *Perú: identità e utopia. Cercando un Inca*. Florencia: Ponte alle Grazie [ed. original: *Buscando un Inca. Identidad y utopía en los Andes*. Lima: Editorial Horizonte, 1988].
Flores-Galindo, Alberto (comp.)
1987 *Independencia y Revolución, 1780-1840*, 2 tomos. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
Foner, Eric
2000 *Storia della libertà americana*. Roma: Donzelli editore [ed. original: *The Story of American Freedom*, Nueva York: W. W. Norton & Company, 1998].
Fontana, Josep
«La crisis colonial en la crisis del antiguo régimen español». En Flores-Galindo 1987: I, 17-35.

Forment, Carlos A.
1999 «La sociedad civil en el Perú del siglo xix: democrática o disciplinaria». En Sabato 1999: 202-230.
2003 *Democracy in Latin America 1760-1900*, vol. 1, Civic Selfhood and Public Life in Mexico and Peru. Chicago & Londres: The University of Chicago Press.
Fuentes, Manuel Atanasio
1873 *Derecho constitucional filosófico*. Lima: Imprenta del Estado.
Gallego, José Andrés
1995 «La pluralidad de referencias políticas». En Guerra 1995: 127-142.
Gallego Anabitarte, Alfredo
1991 «España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica». En Artola 1991: 125-166.
Gamarra, Abelardo
1905 *Algo del Perú y mucho de Pelagatos*. Lima: s/e.
1921 *Cien años de vida perdularia*. Lima: s/e.
Gambo Palacio, Fernando
1971 *La Municipalidad de Lima y la Emancipación 1821*. Lima: Concejo Provincial de Lima, Comisión Municipal del Sesquicentenario de la Independencia Nacional.
Ganci, Massimo & Ruggiero Romano (al cuidado de)
1991 *Governare il mondo. L'impero spagnolo dal xv al xix secolo*. Palermo: Società siciliana per la storia patria, Istituto di Storia moderna-Facoltà di Lettere.
García Jordán, Pilar
1988 «Estado moderno, Iglesia y secularización en el Perú contemporáneo (1821-1919)». *Revista Andina*, 12, 2, Cusco, pp. 351-401.
c 1991 *Iglesia y poder en el Perú contemporáneo, 1821-1919*. Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.
Garrett, David
2004 «"His Majesty's Most Loyal Vassals": The Indian Nobility and Túpac Amaru». *Hispanic American Historical Review*, 84, 4, pp. 575-617.
Gerbi, Antonello
1983 *La disputa del Nuovo Mondo. Storia di una polemica: 1750-1900*. Milán-Nápoles: Riccardo Ricciardi Editore [2.ª edición al cuidado de S. Gerbi, revisada y aumentada por el autor respecto a la primera edición de 1955].
1988 *Il mito del Perú*, al cuidado de Sandro Gerbi. Milán: Franco Angeli.

1994 *Il Peru. Una storia sociale. Dalla Conquista alla seconda guerra mondiale*, al cuidado de Sandro Gerbi. Milán: Franco Angeli.

Glave, Luis Miguel

1990 «La sociedad campesina andina a mediados del siglo XVIII: estructura social y tendencias de cambio». *Historia y Cultura*, 20, Lima, pp. 81-132.

2000 «The "Republic of Indians" in Revolt (c 1680-1790)». En Salomon & Schwartz 2000: 502-557.

Gongora, Mario

1975 *Studies in the Colonial History of Spanish America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gootenberg, Paul

1991 «Population and Ethnicity in Early Republican Peru: Some Revisions». *Latin American Research Review*, 26, 3, pp. 109-157.

1995 *Población y etnicidad en el Perú republicano (siglo XIX). Algunas revisiones*. Lima: IEP.

1997 *Caudillos y comerciantes. La formación económica del estado peruano 1820-1860*. Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas [ed. original: *Between Silver and Guano. Commercial Policy and the State in Postindependence Peru*. Princeton University Press, 1989].

1998 *Imaginar el desarrollo. Las ideas económicas en el Perú postcolonial*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos [ed. original: *Imagining development: Economic Ideas in Peru's «Fictitious Prosperity» of Guano, 1840-1880*. Berkeley: University of California Press, 1993].

Graham, Richard

1990 *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

1994 «Mecanismos de integración en el Brasil del siglo XIX». En Annino, Castro Leiva & Guerra 1994: 525-544.

1995 «Formando un gobierno central. Las elecciones y el orden monárquico en el Brasil del siglo XIX». En Annino 1995: 347-380.

1999 «Ciudadanía y jerarquía política en el Brasil esclavista». En Sabato 1999: 345-370.

Graziano, Frank

2002 «Santa Rosa de Lima y la política de la canonización». *Revista Andina*, 34, Cusco, pp. 9-39.

Gruzinski, Serge
1994 *La colonizzazione dell'immaginario. Società indigene e occidentalizzazione nel Messico Spagnolo*. Turin: Einaudi [ed. original: *La colonisation de l'imaginaire. Sociétés indigènes et occidentalisation dans le Mexique espagnol (XVI^e-XVIII^e siècle)*. Paris: Gallimard, 1988].
Gruzinski, Serge & Nathan Wachtel (bajo la dirección de)
1996 *Le Nouveau Monde Mondes Nouveaux. L'expérience américaine*. Paris: Éditions Recherches sur les Civilisations, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciencies Sociales.
Gueniffey, Patrice
1993 *Le nombre et la raison. La révolution française et les élections*. Paris: Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
Guerra, François-Xavier
1992a «Les avatars de la représentation au XIX^e siècle». En Couffignal 1992: 49-84.
1992b *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. Madrid: Editorial Mapfre.
1994 «The Spanish-American Tradition of Representation and its European Roots». *Journal of Latin American Studies*, 26, 1, pp. 1-35.
1995a «Lógicas y ritmos de las revoluciones hispánicas». En Guerra 1995: 13-46.
1995b «Identidad y soberanía: una relación compleja». En Guerra 1995: 207-239.
1998 «De la política antigua a la política moderna. La revolución de la soberanía». En Guerra & Lempérière 1998: 109-139.
1999 «El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina». En Sabato 1999: 33-61.
2003a «El ocaso de la monarquía hispánica: revolución y desintegración». En Annino & Guerra 2003: 117-151.
2003b «Las mutaciones de la identidad en la América hispánica». En Annino & Guerra 2003: 185-220.
Guerra, François-Xavier (coord.)
1995 *Las revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español*. Madrid: Editorial Complutense.
Guerra, François-Xavier & Annick Lempérière, *et al.*
1998 *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*. México: Centro Francés de Estudios mexicanos y centroamericanos-Fondo de Cultura Económica.

Guerra, François-Xavier & Mónica Quijada (coords.)
1994 «Imaginar la Nación», *Cuadernos de Historia Latinoamericana*, 2.
Guerrero, Andrés
1989 «Curacas y tenientes políticos: La ley de la costumbre y la ley del estado (Otavalo 1830-1875)». *Revista Andina*, 14, 2, Cusco, pp. 321-363.
Guerrero, Andrés & Tristan Platt
2000 «Proyecto antiguo, nuevas preguntas: la antropología histórica de las comunidades andinas de cara al nuevo siglo». En König, Platt & Lewis 2000: 95-113.
Halperin Donghi, Tulio
1981 «La crisis de Independencia». En Bonilla, Chaunu, Halperin, Vilar, Spalding, Hobsbawm 1981: 115-166.
Hamnett, Brian R.
1977 «Process and Pattern: A Re-examination of the Ibero-American Independence Movements, 1808-1826». *Journal of Latin American Studies*, 29, pp. 279-328.
1978 *Revolución y contrarrevolución en México y el Perú. Liberalismo, realeza y separatismo (1800-1824)*. México: Fondo de Cultura Económica.
Hampe Martínez, Teodoro
1988 «La Revolución Francesa vista por el "Mercurio Peruano": Cambio Político vs. Reformismo Criollo». *Boletín del Instituto Riva-Agüero*, 15, Lima, pp. 163-178.
Handelman, H.
1975 *Struggle in the Andes. Peasant political mobilization in Peru*. Austin-Londres: University of Texas press-Institute of Latin American Studies.
Herrera, Bartolomé
1929 *Escritos y Discursos*, con prólogo de Jorge Guillermo Leguía, director de la Biblioteca de la República; y biografía de don Bartolomé Herrera por Gonzalo y Rodrigo Herrera, 2 tomos. Lima: Biblioteca de la República (Publicación del Gobierno del Perú)-Librería Francesa Científica.
Humboldt, Alejandro von
1973 [1822] *Ensayo político sobre el Reino de Nueva España*, estudio preliminar, revisión del texto, cotejos, notas y anexos de Juan A. Ortega y Medina. México: Editorial Porrúa.

HUNEFELDT, Christine
1978 «Los indios y la Constitución de 1812». *Allpanchis*, XI, 11/12, Cusco, pp. 33-58.
1982 *Lucha por la tierra y protesta indígena. Las comunidades indígenas del Perú, entre Colonia y República, 1800-1830*. Bonn: Bonner Amerikanische Studien.
1989 «Poder y contribuciones: Puno, 1825-1845». *Revista Andina*, 14, 2, Cusco, pp. 367-401.
IRUROZQUI VICTORIANO, Marta
1995a «Conservadores sí, liberales también. Formación de los partidos políticos en Bolivia, 1880-1899». En MALAMUD 1995: I, 113-144.
1995b «La amenaza chola. La participación popular en las elecciones bolivianas, 1900-1930». *Revista Andina*, 26, 2, Cusco, pp. 357-385.
1996 «Ebrios, vagos y analfabetos. El sufragio restringido en Bolivia, 1826-1952». *Revista de Indias*, LVI, 208, pp. 697-742.
2000 *«A bala, piedra y palo». La construcción de la ciudadanía política en Bolivia, 1826-1952*. Sevilla: Diputación de Sevilla.
JACKSON, Robert H. (ed.)
1997 *Liberals, the Church and Indian Peasants. Corporate Lands and the Challenge of Reform in Nineteenth-Century Spanish America*. Alburquerque: University of New Mexico Press.
JACOBSEN, Nils
1993 *Mirages of Transition. The Peruvian Altiplano, 1780-1930*. Berkeley: University of California Press.
1997 «Liberalism and Indian Communities in Peru, 1821-1920». En JACKSON 1997: 123-170.
JACOBSEN, Nils & Alejandro DIEZ HURTADO
2002 «Montoneras, la comuna de Chalaco y la revolución de Piérola: la sierra piurana entre el clientelismo y la sociedad civil, 1868-1895». En ESCOBAR & FALCÓN 2002: 57-131.
JOCELYN-HOLT LETELIER, Alfredo
1992 *La independencia de Chile. Tradición, modernización y mito*. Madrid: Editorial Mapfre.
ULLOA, Jorge Juan & Antonio de ULLOA
1982 [1741-1747] *Noticias secretas de América*. Madrid: Ediciones Turner [impresión facsimilar de la edición inglesa de 1826].
KANTOROWICZ, Ernst H.
1989 *I due corpi del re: l'idea di regalità nella teologia politica medievale*. Turín: Einaudi [ed. original: *The King's Two Bodies. A Study in Mediaeval*

Political Theology. Princeton: Princeton University Press, 1957; *Die zwei Körper des Königs. Eine Studien zur politischen Theologie des Mittelalters*. s/e: Münich, 1957].

Klarén, Peter Flindell

2000 *Peru. Society and Nationhood in the Andes*. Nueva York-Oxford: Oxford University Press.

Klein, Herbert

1995 «Participación política en el siglo xix: los votantes de San Pablo en 1880». En Annino 1995: 453-468.

Konetzke, Richard

1968 *America centrale e meridionale*, vol. I, La colonizzazione ispano-portoghese, Milán: Feltrinelli Editore [ed. original: *Die Indianerkulturen Altamerikas und die spanisch-portugiesische Kolonialherreschaft*, Francfort del Meno, Hamburgo, 1965].

Konig, Hans Joachim

2000 «Nacionalismo y nación en la historia de Iberoamérica». En Konig, Platt & Lewis 2000: 7-47.

Konig, Hans Joachim; Tristan Platt & Colin Lewis (coords.)

2000 *Estado-nación, comunidad indígena, industria. Tres debates al final del milenio*. Cuadernos de Historia Latinoamericana, 8.

Kristal, Efrain.

1991 *Una visión urbana de los Andes. Génesis y desarrollo del indigenismo en el Perú 1848-1930*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario [ed. original: *The Andean Viewed from the City: Literary and Political Discourse on the Indian in Peru, 1848-1930*. Nueva York-Berna-Francfort, París: Peter Lang, 1989].

Lavalle, Bernard

1978 «Del "espíritu colonial" a la reivindicación criolla o los albores del criollismo peruano». *Histórica*, n. 1, Lima, pp. 39-61.

Laviana Cuetos, María Luisa

1990 *Túpac Amaru*. Sevilla: Editoriales Andaluzas Unidas.

Legendre, Pierre

1978 *Stato e società in Francia. Dallo stato paterno allo stato-provvidenza: storia dell'amministrazione dal 1750 ai nostri giorni*. Milán: Edizioni di Comunità.

León Pinelo, Antonio de

1992 [1635] *Recopilación de las Indias*, edición y estudio preliminar de I. Sánchez Bella. México: Miguel Ángel Porrúa librero-editor.

Lequanda, José Ignacio
1966 [1793] «Descripción del Partido de Saña ó Lambayeque». *Mercurio Peruano*, Lima, edición facsimilar, Biblioteca Nacional del Perú, tomo IX, 26.9.1793, fol. 57.
Lewin, Boleslao
1976 *La insurrección de Túpac Amaru*. Buenos Aires: Editorial Universitaria.
Lochart, J.
1991 *Nahuas and spaniards. Postconquest Central Mexican History and Philology*. Stanford: Stanford University Press.
Lohmann Villena, Guillermo
1983 *Los regidores perpetuos del Cabildo de Lima (1535-1821). Crónica y estudio de un grupo de gestión*. Sevilla: Diputación Provincial de Sevilla.
Lohmann Villena, Guillermo & Richard Burger, *et al.*
2001 *Historia de la cultura peruana*, tomo II. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
Lopez Jiménez, Sinesio
1997 *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.
Lynch, John
1986 «The origins of Spanish Independence». En Bethell 1986: 3-50.
1992 *Caudillos in Spanish America 1800-1850*. Oxford: Clarendon Press.
1999 «Spanish American Independence in Recent Historiography». En McFarlane & Posada-Carbó 1999: 13-42.
Macera, Pablo
1977 *Trabajos de historia*, 4 tomos. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
1977a «El indio y sus intérpretes peruanos del siglo XVIII». En Macera 1977: II, 303-316.
1977b «El indio visto por los criollos y españoles». En Macera 1977: II, 317-324.
1977c «El periodismo en la Independencia». En Macera 1977: II, 325-342.
Maiguashca, Juan
1996 «The Electoral Reforms of 1861 en Ecuador and the Rise of a New Political Order». En Posada-Carbó 1996.
Malamud, Carlos (ed.)
1995 *Partidos políticos y elecciones en América Latina y la Península ibérica, 1830-1930*, 2 vols. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset, Papeles de Trabajo.

MALAMUD, Carlos (coord.)
2000 *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)*. México: El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica.
MALLON, Florencia
1983 *The Defense of Community in Peru's Central Highlands: Peasant Struggle and Capitalist Transition, 1860-1940*. Princeton: Princeton University Press.
1991 «Alianzas multiétnicas y problema nacional en Perú y México en el siglo XIX». En BONILLA 1991: 457-495.
1995 *Peasant and Nation. The Making of Postcolonial Mexico and Peru*. Berkeley & Los Ángeles: University of California Press.
MANZANILLA, José Matías
1903 *El Poder Legislativo en el Perú*. Lima: Imprenta La Industria.
MARAVALL, José Antonio
1979 *Poder, honor y élites en el siglo XVII*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
MARCHENA FERNÁNDEZ, Juan
1990 «The Social World of the Military in Peru and New Granada: The Colonial Oligarchies in Conflict, 1750-1810». En FISHER, KUETHE & MCFARLANE 1990: 54-95.
1992 *Ejército y milicias en el mundo colonial americano*. Madrid: Editorial Mapfre.
MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio
1991 «Las Cortes Generales y Extraordinarias: Organización y poderes para un Gobierno de Asamblea». En ARTOLA 1991: 67-104.
MARIÁTEGUI, José Carlos
1968 [1928] *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Biblioteca Amauta.
MARILUZ URQUIJO, José María
1995 *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
MARSHALL, Thomas Humphrey
1992 «Citizenship and Social Class». En MARSHALL & BOTTOMORE 1992: 1-51.
MARSHALL, Thomas Humphrey & T. BOTTOMORE
1992 *Citizenship and Social Class*. Londres-Concord: Pluto Press [ed. original: Cambridge, Cambridge University Press, 1950].

Martínez Riaza, Ascensión
1985 *La prensa doctrinal en la independencia del Perú 1811-1824*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
McAlister, Lyle N.
1957 *The «Fuero militar» in New Spain, 1764-1800*. Gainesville.
1985 *Spain and Portugal in the New World, 1492-1700*. Miniápolis: University of Minnesota Press [*Dalla scorpeta alla conquista: Spagna e Portogallo nel Nuevo Mondo, 1492-1700*. Bolonia: Il Mulino, 1986].
McEvoy, Carmen
1994 *Un proyecto nacional en el siglo xix. Manuel Pardo y su visión del Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
1997 *La utopía republicana. Ideales y realidades en la formación de la cultura política peruana (1871-1919)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
1999 *Forjando la nación. Ensayos de historia republicana*. Lima-Suazilandia, Pontificia Universidad Católica-The University of the South.
1999a «El motín de las palabras: la caída de Monteagudo y la forja de la cultura política limeña (1821-1822)». En McEvoy 1999: 1-60.
McFarlane, Anthony
1998 «Introduction: social violence and civil war in late colonial and early independent Latin America». En McFarlane & Wiesebron 1998: 7-38.
McFarlane, Anthony & Eduardo Posada-Carbó (eds.)
1999 *Independence and Revolution in Spanish America: Perspectives and Problems*. Londres: Institute of Latin American Studies.
McFarlane, Anthony & Marianne Wiesebron (coords.)
1998 *Violencia social y conflicto civil: América Latina siglos xviii-xix*. Cuadernos de Historia Latinoamericana, 6.
Méndez, Cecilia
1991 «Los campesinos, la independencia y la iniciación de la República. El caso de los iquichanos realistas: 1825-1828». En Urbano 1991.
Méndez G., Cecilia
1996 «Incas sí, Indios no: Notes on Peruvian Creole Nationalism and its Contemporary Crisis». *Journal of Latin American Studies*, 28, pp. 197-225.
2001 «The Power of naming, or the Construction of Ethnic and National Identities in Peru: Myth, History and the Iquichanos». *Past and Present*, 71, pp. 127-160.

Merluzzi, Manfredi
2003 *Poltica e governo nel Nuovo Mondo. Francisco de Toledo viceré del Peru (1569-1581)*. Roma: Carocci editore.
Millones, Luis
1978 «Los ganados del señor. Mecanismos de poder en las comunidades andinas. Arequipa, siglos XVII-XIX». *Historia y Cultura*. Revista del Museo Nacional de Historia, 11, Lima, pp. 7-43.
Miró Quesada, José Antonio
1893 *El sufragio en el Perú*. Lima: Imprenta de *El Comercio*.
Montoya, Gustavo
2002 *La independencia del Perú y el fantasma de la revolución*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos-Instituto de Estudios Peruanos.
Morán Orti, Manuel
1991 «La formación de las Cortes (1808-1810)». En Artola 1991: 13-36.
Morelli, Federica
1997 «La publicación y el juramento de la constitución de Cádiz en Hispanoamérica. Imágenes y valores (1812- 1813)». En Scholz & Herzog 1997: 133-176.
2000 «El espacio municipal. Cambios en la jurisdicción territorial del Cabildo de Quito». En Bellingeri 2000: 261-294.
2001 *Territorio o Nazione. Riforma e dissoluzione dello spazio imperiale in Ecuador, 17[illegible]1830*. Catanzaro: Rubbettino Editore.
Mörner, Magnus
1978 *Perfil de la sociedad rural del Cuzco a fines de la colonia*. Lima: Universidad del Pacífico.
Moscoso C., Martha
1989 «Comunidad, autoridad indígena y poder republicano en el siglo XIX». *Revista Andina*, 14, 2, Cusco, pp. 481-499.
Mücke, Ulrich
1998 *Der «Partido Civil» in Peru 1871-1879. Zur Geschichte politischer Parteien und Repräsentation in Lateinamerika*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
1999 «La desunión imaginada. Indios y nación en el Perú decimonónico». *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, 36, pp. 219-232.
2001 «Elections and Political Participation in Nineteenth-Century Peru: The 1871-72 Presidential Campaign». *Journal of Latin American Studies*, 33, pp. 311-346.

Murilo de Carvalho, José
1999 «Dimensiones de la ciudadanía en el Brasil del siglo XIX». En Sabato 1999: 321-344.
Odriozola, M. de
s/f [c 1813] *Documentos históricos del Perú en las épocas del Coloniaje, después de la Conquista y de la Independencia hasta el presente*, dos tomos. s/e.
O'Phelan Godoy, Scarlett
1977 «El Norte y los movimientos antifiscales del siglo XVIII». *Histórica*, I, 2, pp. 199-222.
1978 «El sur andino a fines del siglo XVIII: cacique o corregidor». *Allpanchis*, XI, 11/12, Cusco, pp. 17-32.
1982 «Elementos étnicos y de poder en el movimiento Tupacamarista, 1780-1781». *Nova Americana*, 5, *Forme storiche dello stato*, Turín, pp. 79-101.
1985 *Un siglo de rebeliones anticoloniales. Perú y Bolivia, 1700-1783*. Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.
1987 «El mito de la "independencia concedida": los programas políticos del siglo XVIII y del temprano XIX en el Perú y Alto Perú (1730-1814)». En Flores-Galindo 1987: II, 145-199.
1988 «Por el rey, religión y la patria. Las Juntas de Gobierno de 1809 en La Paz y Quito». *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, XVII, 2, pp. 61-80.
1990 *La gran rebelión en los Andes. De Túpac Amaru a Túpac Catari*. Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.
1996 «Algunas reflexiones sobre las Reformas Borbónicas y las rebeliones del siglo XVIII». En Walker 1996: 309-317.
1997 *Kurakas sin sucesiones. Del cacique al alcalde de indios (Perú y Bolivia 1750-1835)*. Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.
1999a «Repensando el Movimiento Nacional Inca del siglo XVIII». En O'Phelan Godoy 1999: 263-277.
2001a «Repensando la Independencia del Perú». En Lohmann Villena & Burger 2001: II, 349-370.
2001b «Sucre en el Perú: entre Riva Agüero y Torre Tagle». En O'Phelan Godoy 2001: 379-406.
O'Phelan Godoy, Scarlett (comp.)
1999 *El Perú en el siglo XVIII. La Era Borbónica*. Lima: Pontificia Universidad Católica, Instituto Riva-Agüero.

2001 *La independencia del Perú. De los Borbones a Bolívar*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto Riva-Agüero.

Osorio, Alejandra

2004 «The King in Lima: Simulacra, Ritual, and Rule in Seventeenth-Century Peru». *Hispanic American Historical Review*, 84, 3, pp. 447-474.

Oviedo, Juan

1861 *Colección de Leyes, Decretos y Órdenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta 31 de diciembre de 1859, reimpresa por orden de materias por el Dr. D. Juan Oviedo, abogado de los Tribunales de la República*, tomos I, II, III, IV. Lima: Felipe Bailly editor.

1863 *Colección de Leyes, Decretos y Órdenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta 31 de diciembre de 1859, reimpresa por orden de materias por el Dr. D. Juan Oviedo, abogado de los Tribunales de la República*, tomo XI. Lima: Felipe Bailly editor.

1865 *Colección de Leyes, Decretos y Órdenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta 31 de diciembre de 1859, reimpresa por orden de materias por el Dr. D. Juan Oviedo, abogado de los Tribunales de la República*, tomo XIII. Lima: Felipe Bailly editor.

Pacheco, Toribio

1854 *Cuestiones Constitucionales*. Arequipa: Imprenta de F. Ibañez y Hermanos.

Pagden, Anthony

1989 *La caduta dell'uomo naturale. L'indiano d'America e le origini dell'etnologia comparata*. Turín: Einaudi [ed. original: *The fall of natural man. The American Indian and the origins of comparative ethnology*, Cambridge University Press, 1982].

Palacios Moreyra, Carlos

1983 *La deuda anglo-peruana 1822-1890*. Lima: Librería Studium.

Parron Salas, Carmen

1995 *De las reformas borbónicas a la República: El consulado y el comercio marítimo de Lima, 1778-1821*. San Javier (Murcia): Imprenta de la Academia General del Aire.

Pastor, Rodolfo

1985 «El repartimiento de mercancías y los alcaldes mayores novohispanos: un sistema de explotación, de sus orígenes a la crisis de 1810». En Borah 1985: 201-236.

PELOSO, Vincent C.
1996 «Liberals, Electoral Reform, and the Popular Vote in Mid-Nineteenth-Century Peru». En PELOSO & TENEBAUM 1996: 186-211.
PELOSO, V. C. & B. A. TENEBAUM (eds.)
1996 *Liberals, Politics and Power in Nineteenth-Century Latin America*. Atenas & Londres: The University of Georgia Press.
PERALTA RUIZ, Víctor
1991 *En pos del tributo. Burocracia estatal, elite regional y comunidades indígenas en el Cusco rural (1826-1854)*. Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.
1996a «Elecciones, constitucionalismo y revolución en el Cusco, 1809-1815». *Revista de Indias*, LVI, 206, Madrid, pp. 99-131.
1996b «Tiranía y buen gobierno. Escolasticismo y criticismo en el Perú del siglo XVIII». En WALKER 1996: 67-87.
1999 «El mito del ciudadano armado. La "Semana Magna" y las elecciones de 1844 en Lima». En SABATO 1999: 231-252.
2001 «El Cabildo de Lima y la política en el Perú, 1808-1814». En O'PHELAN GODOY 2001: 29-56.
2002 *En defensa de la autoridad. Política y cultura bajo el gobierno del virrey Abascal. Perú 1806-1816*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
PÉRISSAT, Karine
1999 «Les festivités dynastiques à Lima: la célébration d'une histoire locale». *Caravelle*, 73, Toulouse, pp. 71-93.
PIEL, Jean
1975 *Capitalisme agraire au Pérou*, vol. I. Originalité de la société agraire péruvienne aux XIX^e siècle. París: Éditions Anthropos.
1984 *Capitalisme agraire au Pérou*, vol. II. L'essor du néo-latifundisme dans le Pérou républicain. París: Éditions Anthropos.
PIETSCHMANN, Horst
1982 «Burocracia y corrupción en Hispanoamérica colonial. Una aproximación tentativa». *Nova Americana*, 5, *Forme storiche dello stato*, Turín, pp. 11-37.
1994 «Los principios rectores de la organización estatal en las Indias». En ANNINO, CASTRO LEIVA & GUERRA 1994: 75-103.
1996 *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*. México: Fondo de Cultura Económica [ed. original: *Die Einführung des Intendantensystems im Neu-*

Spanien im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform der spanischen Monarchie im 18. Jahrhundert, Colonia, Böhlau Verlag, 1972].

PIRETTI, Maria Serena

1998 «Le problème de la manipulation des élections en Italie». En ROMANELLI 1998: 111-132.

PIRETTI, Maria Serena (al cuidado de)

1997 *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*. Bari: Laterza.

PORRAS BARRENECHEA, Raúl

1974 *Los ideólogos de la Emancipación*. Lima: Editorial Milla Batres.

POSADA-CARBÓ, Eduardo

1996a «Elections before Democracy: Some Considerations on Electoral History from a Comparative Approach». En POSADA-CARBÓ 1996: 1-15.

1999 *Independence and Revolution in Spanish America: Perspectives and Problems*. Londres: Institute of Latin American Studies, pp. 13-42.

2000 «Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America, 1830-1930». *Journal of Latin American Studies*, 32, pp. 611-644.

POSADA-CARBÓ, Eduardo (ed.)

1996 *Elections Before Democracy. The History of Elections in Europe and Latin America*. Londres: Institute of Latin American Studies.

1998 *In Search of a New Order: Essays on the Politics and Society of Nineteenth-Century Latin America*. Londres: Institute of Latin American Studies.

PRESTON MOORE, John

1954 *The Cabildo in Peru under the Hapsburgs. A Study on the Town Council in the Viceroyalty of Peru, 1530-1700*. Durham: Duke University Press.

1966 *The Cabildo in Peru under the Bourbons. A study in the decline and resurgence of local government in the Audiencia of Lima 1700-1824*. Durham: Duke University Press.

PRODI, Paolo

1992 *Il sacramento del potere. Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'Occidente*. Bolonia: Il Mulino.

PUENTE CANDAMO, José A. de la

1971 *Notas sobre la causa de la Independencia del Perú*. Lima: Sesquicentenario de la Independencia Nacional.

QUIJADA, Mónica

1994a «De la colonie à la république. Inclusion, exclusion et mémoire historique au Pérou». En *Mémoires en devenir. Amérique Latine XVI*-

XX^e siècle. Coloquio internacional, París. 1-3 de diciembre de 1992. Edición preparada bajo la responsabilidad de F.-X. Guerra. Burdeos: Maison des Pays Ibériques, pp. 177-191.

1994b «¿Qué nación? Dinámicas y dicotomías de la nación en el imaginario hispanoamericano del siglo XIX». En GUERRA & QUIJADA 1994: 15-51.

QUIMPER, José María

1887 *Derecho político general*, 2 tomos. Lima: Benito Gil Editor.

QUIROZ, Alfonso W.

1987a «Estructura económica y desarrollos regionales de la clase dominante, 1821-1850». En FLORES-GALINDO 1987: II, 201-267.

1987b *La deuda defraudada: consolidación de 1850 y dominio económico en el Perú*. Lima: Instituto Nacional de Cultura.

1993 *Domestic and foreign finance in modern Peru, 1850-1950: financing visions of development*. Basingstoke-Londres: McMillan-St. Anthony's.

RAMÍREZ, Susan E.

1987 «El "dueño de indios". Reflexiones sobre las consecuencias de cambios en las bases de poder del "curaca de los viejos antiguos" bajo los españoles en el Perú del siglo XVI». *HISLA. Revista Latinoamericana de Historia económica y Social*, 8, pp. 39-66.

REES JONES, R.

1995 «Las principales modificaciones posteriores a su sanción». En MABELUZ URQUIDI 1995: 157-169.

REMY, María Isabel

1988 «La sociedad local al inicio de la república. Cusco 1824-1850». *Revista Andina*, 12, 2, Cusco, pp. 451-484.

REVESZ, Bruno

«Structures de représentation au Pérou». En COUFFIGNAL 1992: 85-110.

REX BLISS, Santiago

2000 «La administración de la justicia y el orden liberal. Tucumán, 1850-1860». En CARMAGNANI 2000: 259-286.

RIEU-MILLAN, Marie Laure

1990 *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz (igualdad o independencia)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

RODRÍGUEZ, Mario

1984 *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*. México: Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez Casado, V. & F. Pérez Embid (eds.)
1947 *Manuel de Amat y Junient, virrey del Perú, 1761-1776. Memoria de gobierno*. Sevilla.
Rodríguez O., Jaime E.
1998 *La independencia de la América española*. México: El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica.
Rodríguez Vicente, María Encarnación
1960 *El Tribunal del Consulado de Lima en la primera mitad del siglo XVII*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
Rokkan, Stein
1982 *Cittadini, elezioni, partiti*. Bolonia: Il Mulino [ed. original: *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, Universitetsforlaget, 1970].
Romanelli, Raffaele
1988 «Le regole del gioco. Note sull'impianto del sistema elettorale in Italia (1848-1895)». *Quaderni Storici*, s/1, 69, *Notabili Elettori Elezioni*, pp. 685-725.
1998a «Electoral Systems and Social Structures. A Comparative Perspective». En Romanelli 1998: 1-36.
Romanelli, Raffaele (ed.)
1998 *How did they become voters? The History of Franchise in Modern European Representation*. La Haya-Londres-Boston: Kluwer Law International.
Romano, Ruggiero
1992 *Opposte congiunture. La crisi del Seicento in Europa e in America*. Venecia: Marsilio.
Rosanvallon, Pierre
1992 *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*. Paris: Gallimard.
Rossi, Pietro (al cuidado de)
1987 *Modelli di città. Strutture e funzioni politiche*. Turín: Einaudi.
Rosso del Brenna, Giovanna (al cuidado de)
1994 *La costruzione di un nuovo mondo. Territorio città architettura tra Europa e America Latina dal XVI al XVIII secolo*. Génova: Sagep Editrice.
Rowe, John
1954 «El movimiento nacional inca del siglo XVIII». *Revista Universitaria*, 43, Cusco, pp. 15-17.

Sabato, Hilda
2000 «La ciudadanía en el siglo XIX: nuevas perspectivas para el estudio del poder político en América Latina». En Konig, Platt & Lewis 2000: 49-70.
2001 *The Many and the Few. Political Participation in Republican Buenos Aires.* Stanford: Stanford University Press.
Sabato, Hilda (coord.)
1999 *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina.* México: Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas.
Sacchi, Duccio
1997 *Mappe dal Nuovo Mondo. Cartografie locali e definizione del territorio in Nuova Spagna (secoli XVI-XVII).* Milán: Franco Angeli Editore.
Saignes, Thierry
2000 «The Colonial Condition in the Quechua-Aymara Heartland (1570-1780)». En Salomon & Schwartz 2000: 59-137.
Sala i Vila, Núria
1992 «La constitución de Cádiz y su impacto en el gobierno de las comunidades indígenas en el virreinato del Perú». *Boletín Americanista,* XXXIII, 42-43, Barcelona, pp. 51-70.
1996 *Y se armó el tole tole. Tributo indígena y movimientos sociales en el virreinato del Perú. 1784-1814.* Huamanga-Ayacucho: Instituto de Estudios Regionales José María Arguedas.
Salomon, Frank & Stuart B. Schwartz (eds.)
2000 *South America,* vol. 3 de *The Cambridge History of the Native Peoples of the Americas.* Cambridge: Cambridge University Press.
Salvemini, Gaetano
2000 *Il ministro della mala vita. Notizie e documenti sulle elezioni giolittiane nell'Italia meridionale,* al cuidado de S. Bucchi, con una Nota de G. Arfé. Turín: Bollati Boringhieri.
Salvioni, Amanda
2003 *L'invenzione di un medioevo americano. Rappresentazioni moderne del passato coloniale in Argentina.* Región Emilia: Edizioni Diabasis.
San Martino de Dromi, Laura
1999 *Constitución indiana de Carlos III. La Real Ordenanza de Intendentes de 1782.* Buenos Aires: Ciudad Argentina.

SARABIA VIEJO, María Justina (coord.)
1992 *Europa e Iberoamérica: cinco siglos de intercambios*, actas del IX Congreso Internacional de Historia de América. Sevilla: AHILA-Consejería de Cultura y Medio Ambiente-Junta de Andalucía.
SARMIENTO, Domingo Faustino
[1845] *Facundo. Civilización y barbarie en la República Argentina*. Madrid: Editorial América, s/f.
SCHWARTZ, Stuart. B. & Frank SALOMON
2000 «New Peoples and New Kinds of People: Adaptation, Readjustment, and Ethnogenesis in South American Indigenous Societies (Colonial Era)». En SALOMON & SCHWARTZ 2000: 443-501.
SCHOLZ, Johannes-Michael & Tamar HERZOG
1997 *Observation and Communication: The Construction of Realities in the Hispanic World*. Fráncfort del Meno: Vittorio Klostermann.
SERULNIKOV, Sergio
2004 «Legitimidad política y organización social en las comunidades indígenas de la provincia de Chayanta (siglo XVIII)». *Anuario de Estudios Americanos*, tomo 61, 1, pp. 69-101.
SILVA SANTISTEVAN, José
1874 *Curso de derecho constitucional*. París: Imprenta de Pablo Dupont [ed. original: Lima, impreso por Manuel Lagori, 1856].
SOLANO, Francisco de
1990 *Ciudades hispanoamericanas y pueblos de indios*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
SOLÓRZANO Y PEREYRA, J. de
s/f [1647] *Política Indiana*. Madrid-Buenos Aires: Compañía Iberoamericana de Publicaciones.
STABILI, María Rosaria
2000 «Jueces y justicia en el Chile liberal». En CARMAGNANI 2000: 227-258.
STERN, Steve J. (ed.)
1987 *Resistance, Rebellion, and Consciousness in the Andean Peasant World, 18th to 20th Centuries*. Madison: University of Wisconsin Press.
STOETZER, O. Carlos
1966 *El pensamiento político en la América española durante el período de la emancipación (1789-1825). Las bases hispánicas y las corrientes europeas*, 2 vols. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
TANNER, Duncan
1997 «Il caso inglese». En PIRETTI 1997: 3-34.

Ternavasio, Marcela
2000 «Entre el cabildo colonial y el municipio moderno: los juzgados de paz de campaña en el Estado de Buenos Aires, 1821-1854». En Bellingeri 2000: 295-336.
2002 *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*. Buenos Aires: Siglo xxi editores de Argentina.
Testi, Arnaldo
1998 «The Construction and Reconstruction of the U.S. Electorate in the Age of Manhood Suffrage, 1830s-1920s.» En Romanelli 1998: 387-413.
Thurner, Mark
1995 «"Republicanos" and "la Comunidad de Peruanos": unimagined Political Communities in Postcolonial Peru». *Journal of Latin American Studies*, 27, 2, pp. 291-318.
1997 *From Two Republics to One Divided. Contradictions of Postcolonial Nationmaking in Andean Peru*. Durham & Londres: Duke University Press.
Tocqueville, Alexis de
1951 [1835] *Oeuvres, Papiers et Correspondance*, edición definitiva publicada bajo la dirección de J.-P. Mayer, tomo i. De la Démocratie en Amérique, introducción de Harold J. Laski. París: Gallimard.
Trazegnies, Fernando de
1987 «La genealogía del derecho peruano. Los juegos de trueques y préstamos». En Adrianzén 1987: 101-133.
Urbano, Henrique (coord.)
1991 *Poder y violencia en los Andes*. Cuzco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.
Urquijo, José M. Mariluz (director)
1995 *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
Valiente, Mauricio
1998 «Los grupos raciales en las ordenanzas municipales del Cuzco indiano». *Revista Andina*, 32, 2, Cusco, pp. 363-393.
Varela Suances, Joaquín
1995 «Los modelos constitucionales en las Cortes de Cádiz». En Guerra 1995: 243-268.
Villarán, Manuel Vicente
1962 *Páginas escogidas*. Lima: Talleres Gráficos P. L. Villanueva.

WACHTEL, Nathan
1977 *La visione dei vinti. Gli indios del Perù di fronte alla conquista spagnola.* Turín: Einaudi [ed. original: *La vision des vaincus*, París, Gallimard, 1971].
WALKER, Charles
1990 «Montoneros, bandoleros, malhechores: criminalidad y política en las primeras décadas republicanas». En AGUIRRE & WALKER 1990: 105-136.
1996a «Voces discordantes: discursos alternativos sobre el indio a fines de la colonia». En WALKER 1996: 89-112.
1999 *De Túpac Amaru a Gamarra. Cusco y la formación del Perú republicano, 1780-1840.* Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.
WALKER, Charles (comp.)
1996 *Entre la retórica y la insurgencia: Las ideas y los movimientos sociales en los Andes, siglo XVIII.* Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.
WUFFARDEN, Luis Eduardo
1996 «La serie del Corpus: storia, pittura e finzione nel Cusco del secolo XVII». En *La processione del Corpus Domini nel Cusco.* Roma: s/e, pp. 17-48.
ZANATTA, Loris
1996 *Dallo stato liberale alla nazione cattolica. Chiesa ed esercito nelle origini del peronismo, 1930-1943.* Milán: Franco Angeli.
ZEVALLOS QUIÑONES, Jorge
1992 *Los cacicazgos de Trujillo.* Trujillo: Fundación Alfredo Pinillos Goicochea.

La presente edición ha sido trabajada íntegramente en equipos y con insumos de Hewlett-Packard.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña
Correo e.: tareagrafica@terra.com.pe
Telef. 332-3229 Fax: 424-1582
Junio 2005 Lima - Perú

Los libertadores y caudillos han sido presentados a menudo como los protagonistas absolutos de los acontecimientos políticos peruanos durante y después de la independencia; por aquellos mismos años, sin embargo, se pusieron en marcha algunos importantes procesos, más silenciosos pero ciertamente no menos importantes. Como revela el análisis de los documentos, fueron decisivas las dinámicas que se desarrollaron en el Perú tras la aplicación de la Constitución de Cádiz. Ella introdujo una ciudadanía política amplia que incluía a una porción consistente de la población indígena, y un sistema electoral indirecto construido a partir de las circunscripciones territoriales tradicionales; elementos que fueron también aplicados por las constituciones y leyes de la nueva República. El factor más dinámico fue el gran número de municipios electos, cuya creación fue avalada por el texto gaditano y por las posteriores normas republicanas. En el vacío de poder generado por la crisis de la monarquía y la fragilidad del nuevo Estado independiente, los ayuntamientos supieron hacer de la ciudadanía liberal un instrumento inédito para defender y legitimar sus sincretismos políticos y sus tradicionales recursos de autonomía, a la vez que volvían lento y difícil el camino de la representación política moderna y la construcción del nuevo espacio político nacional.

ISBN 9972-46-283-8

UNIVERSIDAD NACIONAL
MAYOR DE SAN MARCOS
La universidad es lo que publica